Das Aufsichtsrecht der Staatsgewalt (Landesstaatsgewalt und Reichsgewalt) bei der Arbeiterversicherung.

Inaugural-Dissertation

der juristischen Fakultät

der Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Fritz Rammensee

gepr. Rechtspraktikant in Hof a. S.

Approbiert am 21. Juli 1907.

Borna-Leipzig

Buchdruckerei Robert Noske

1907

91

Referent: Universitätsprofessor Dr. **Rieker.**

Meinen lieben Eltern.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549821_0062

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Einleitung 1

Erster Abschnitt. Allgemeines über die staatliche Aufsichtsgewalt bei der Arbeiterversicherung 6

Zweiter Abschnitt. Die Aufsichtsbehörden 12

Dritter Abschnitt. Die staatliche Aufsichtsgewalt über die Arbeiterversicherung im besonderen.

I. Standpunkt der Wissenschaft und Kritik 22

II. Die einzelnen Rechte der Aufsichtsbehörden.

1. Überwachungsbefugnis 31

2. Zwangsbefugnis. 48

3. Genehmigungsrecht 51

4. Übernahme von Organfunktionen 55

III. Rechtsmittel 70

Literaturverzeichnis.

Gebhardt-Düttmann, Invalidenversicherungsgesetz. 2. Aufl. 1906.

Gierke, Genossenschaftstheorie.

Graef, Die Unfallversicherungsgesetze vom 30. Juni 1900 usw. 4. Aufl. 1904.

Graef-Keidel, Gewerbeunfallversicherungsgesetz. 3. Aufl. 1901.

Hahn, Krankenversicherungsgesetz. 4. Aufl. 1905.

Hahn, Hilfskassengesetz.

Landmann, Invalidenversicherungsgesetz. 2. Aufl. 1901.

Piloty, Reichsunfallversicherungsrecht. 1890.

Piloty, Arbeiterversicherungsgesetze. Bd. 1: Invalidenversicherungsgesetz 1900. Bd. 2: Unfallversicherungsgesetze 1902. Bd. 3: Krankenversicherungsgesetz 1904.

Redenbacher, Invalidenversicherungsgesetz. 2. Aufl. 1905.

Reger-Henle, Handausgabe des Krankenversicherungsgesetzes. 7. Aufl. 1904.

Rosin, Das Recht der Arbeiterversicherung. Bd. 1: Die reichsrechtlichen Grundlagen der Arbeiterversicherung. 1893. Bd. 2: Das Recht der Invaliden- und Altersversicherung. 1906.

Stier-Somlo, Deutsche Sozialgesetzgebung. 1. Teil. 1906.

Trutzer-Keidel, Unfallversicherungsgesetz für Land- und Forstwirtschaft. 3. Aufl. 1904.

Woedke, Unfallversicherungsgesetz. 5. Aufl. 1901.

Ferner wurden benutzt:

Archiv für öffentliches Recht, herausgegeben von Laband, Mayer und Störk.

Entscheidungen des bayrischen Verwaltungsgerichtshofs.

Reger, Entscheidungen der Gerichte und Verwaltungsbehörden.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags. 1. Session 1898/1900.

Zeitschrift für Arbeiterversorgung, herausgegeben von Honigmann.

Einleitung.

Der Durchführung der Arbeiterversicherung dient, abgesehen davon, daß auch die allgemeinen Organe des Staates und der Kommunen mit einem Teile ihrer Funktionen den Zwecken derselben dienstbar gemacht worden sind, vor allem eine Reihe sozialpolitischer Organisationen, welche teilweise durch die Sozialgesetzgebung selbst erst ins Leben gerufen worden sind, teilweise schon auf Grund älterer reichs- oder landesrechtlicher Bestimmungen bestanden haben.

Diese in ihrem rechtlichen Aufbau teilweise sehr verschiedenartig gestalteten Versicherungsträger sind auch für die einzelnen Zweige der Arbeiterversicherungsgesetzgebung vollständig voneinander verschiedene.

Aus der geschichtlichen Entwicklung des Krankenkassenwesens ergibt sich bei der Krankenversicherung eine beträchtliche Anzahl von derartigen Versicherungseinrichtungen. Es kommen hier zunächst in Betracht die mit selbständiger Rechtspersönlichkeit ausgestatteten sogen. organisierten Krankenkassen, nämlich die Ortskrankenkassen (KVG. §§ 16 ff.), die Betriebs- (Fabrik-) Krankenkassen (KVG. §§ 59 ff.) und die Baukrankenkassen (KVG. §§ 69 ff.), ferner die Innungskrankenkassen (KVG. §§ 73 ff.), die nicht selbst juristische Persönlichkeit besitzen, sondern den betreffenden Innungen, welche Träger der Rechte und Pflichten der

Kassen bleiben, angegliedert sind. Weiter zählen hierher die auf Grund landesrechtlicher Berggesetze eingerichteten Knappschaftskassen (KVG. § 74) sowie die ebenso wie die letztgenannten mit juristischer Persönlichkeit ausgestatteten eingeschriebenen [1]) (KVG. § 75) und landesrechtlichen Hilfskassen (KVG. § 75 Abs. 4) und die von früher her bestehenden Kassen mit Beitrittszwang (KVG. § 85). Endlich gehört hierher die Gemeindekrankenversicherung, welche ihrerseits keinen selbständigen korporativen Verband bildet, sondern nur als Verwaltungszweig der Gemeinde oder des weiteren Kommunalverbandes erscheint, von deren Organen die Verwaltung derselben auch unentgeltlich, d. h. aus Gemeindemitteln geführt wird.

Bei der Unfallversicherungsgesetzgebung und im Invalidenversicherungsgesetze ist die Gliederung der Versicherungsträger viel einheitlicher geregelt, insofern bei der Unfallversicherung nur die nach Industriezweigen für bestimmte Bezirke oder für das ganze Reich aus den Arbeitgebern gebildeten Berufsgenossenschaften [2]) einschließlich der ihnen angegliederten Versicherungsanstalten in Frage kommen (GUVG. § 28, LUVG. § 33, BUVG. §§ 6 Ziff. 1 u. 18, SUVG. §§ 32 u. 158), beim Invalidenversicherungsgesetze dagegen die lediglich auf territorialer Grundlage errichteten Versicherungsanstalten [2]) (IVG. §§ 56 ff.) und daneben die besonderen Kasseneinrichtungen nach § 8 IVG.

---

[1]) Die eingeschriebenen Hilfskassen haben zwar im Gegensatz zu den anderen Versicherungsträgern vorwiegend privatrechtlichen Charakter. Der Staat nimmt aber Interesse daran, daß dieselben ihren als gemeinnützig anerkannten Zweck, bei dessen Verfolgung sie in Konkurrenz mit öffentlichrechtlichen Organisationen treten oder treten können, auch wirklich erfüllen. Deshalb betreffen die gegenwärtigen Ausführungen auch die eingeschriebenen Hilfskassen.

[2]) Berufsgenossenschaften und Versicherungsanstalten sind juristische Personen. §§ 28 V GUVG., 68 I IVG.

Diese Einrichtungen haben, soweit sie als selbständige Verbände zu gelten haben, teilweise genossenschaftlichen, teilweise mehr anstaltlichen Charakter, je nachdem sie in ihrer Organisation wie die Krankenkassen und Berufsgenossenschaften mehr als Ausdruck des Gemeinzwecks und Gemeinwillens ihrer Mitglieder erscheinen, oder wie die Invalidenversicherungsanstalten sich als rein staatliche Institute darstellen, deren Struktur allerdings durch ein gewisses Hereinziehen der Beteiligten zur anstaltlichen Verwaltung in genossenschaftlichem Sinne beeinflußt ist. In ihrer verschiedenartigen Gestalt haben die genannten Organisationen das Gemeinsame, daß sie kraft öffentlichen Rechts dazu berufen und verpflichtet sind, die Fürsorge für die Arbeiter, welche der Staat zu seiner Aufgabe gemacht hat, dadurch zu verwirklichen, daß sie die ihnen vom Staate in den einzelnen Versicherungsgesetzen übertragenen Aufgaben im Sinne des Staates, dem sie zum Teile erst ihr Dasein verdanken, durchführen. Das Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben, nämlich innerhalb der ihnen vom Recht gesetzten Sphäre den Teil der Versicherung auszuführen, als deren Träger zu fungieren sie berufen sind, ist aber begrifflich die Betätigung des Willens. Während die Verbände, welchen das Gesetz selbst juristische Persönlichkeit beilegt, die erforderliche Willens- und Handlungsfähigkeit mit Rechtsnotwendigkeit besitzen, da die Anerkennung eines Wesens als Persönlichkeit demselben nicht bloß einen Lebenszweck, sondern auch einen eigenen Willen zuschreibt, kommt bei den Versicherungseinrichtungen, welche keine selbständigen korporativen Verbände bilden, der Wille der juristischen Personen, denen sie angegliedert sind, nämlich der Gemeinde (GO. § 1) bezw. der Innungen (RGO. § 86) zum Ausdruck. Dieser Betätigung des freien körperschaftlichen Willens ist aber in der staatlichen Arbeiterversicherung ein ganz besonders großes Feld eingeräumt, insofern dieselbe fast

durchgehends auf dem Prinzipe der Selbstverwaltung beruht, das vor allem im Gebiete der Kranken- und Unfallversicherungsgesetzgebung seine weiteste Ausbildung erfahren hat.

Wenn es nun in der Natur der Sache liegt, daß der Staat das größte Interesse daran hat, daß die von ihm teils geschaffenen teils als bereits bestehend übernommenen Einrichtungen, denen er die Durchführung der Arbeiterversicherung anvertraut hat, die ihnen gestellten Aufgaben auch wirklich richtig erfüllen, bei der vorhandenen Bewegungsfreiheit aber ein bewußtes oder unbewußtes Abweichen von dem vom Rechte anerkannten Lebenszweck nicht ausgeschlossen ist, so müssen auch von Rechts wegen dieser Selbständigkeit der Korporationen gewisse rechtliche Befugnisse entgegenstehen, durch welche der Staat in seinem Interesse auf die Willensbetätigung derselben im Sinne der Innehaltung der Richtung auf ihren Lebenszweck einwirken kann. Denn der Staat, welcher als das auf dem Rechtsgebiete höchste Gemeinwesen jedes andere Gemeinwesen als Glied enthält, nimmt eine allgemeine Körperschaftshoheit und kraft ihrer eine Einwirkung auf alle von ihm überhaupt als solche anerkannte gemeinheitliche Willensbildungen für sich in Anspruch.

Bei der Frage nach der Erscheinungsform dieser eigentümlichen Gebundenheit der Gemeinwillen durch den Staat ist zunächst für die Zwecke der gegenwärtigen Abhandlung die Einwirkung auszuscheiden, welche der Staat als Gesetzgeber und als Richter auf die Gestalt und den Inhalt der körperschaftlichen Willensaktionen ausübt, denn Gesetzgebung und Rechtsprechung erreichen ihr Ziel in der Findung und Verkündung von abstrakten bezw. konkreten Rechtsnormen, bilden also keine Betätigung der Aufsicht. Die Verwaltungstätigkeit des Staates dagegen bringt den staatlichen Willen als solchen den

Äußerungen des körperschaftlichen Willens gegenüber zur Geltung und sucht den letzteren auf dem als richtig anerkannten Wege seiner Betätigung festzuhalten. Diese Verwaltungstätigkeit wird im allgemeinen als staatliche Aufsicht bezeichnet. Sie kann im Sinne des Rechtsstaates nur auf der Grundlage und in den Grenzen fester Rechtsnormen gehandhabt werden, welche die Gesetzgebung zu schaffen und die Rechtsprechung zu schirmen hat.

Dieses staatliche Aufsichtsrecht erstreckt sich über sämtliche Zweige der Arbeiterversicherungsgesetzgebung in gleicher Weise; es beruht stets auf denselben Grundsätzen und verfolgt stets denselben Zweck. Wenn es deshalb Aufgabe der folgenden Zeilen sein soll, das Aufsichtsrecht der Staatsgewalt, und zwar der Landesstaatsgewalt und der Reichsgewalt bei der Arbeiterversicherung einer Betrachtung zu unterziehen, so kann davon Umgang genommen werden, diese Betrachtung nach den einzelnen Versicherungszweigen getrennt durchzuführen.

Erster Abschnitt.

Allgemeines über die staatliche Aufsichtsgewalt bei der Arbeiterversicherung.

Bei dem großen Interesse, das der Staat an dem gesunden Bestand und an der gedeihlichen Fortentwicklung der von ihm geschaffenen Arbeiterversicherungsgesetze hat, wäre es an und für sich eine begreifliche Erscheinung, wenn er sich die denkbar weitgehendsten Einwirkungsbefugnisse auf die Organisation und die Geschäftstätigkeit der einzelnen Versicherungsträger vorbehalten hätte. Allein es würde mit modernen staatsrechtlichen Grundsätzen und vor allem mit dem in der gesamten Arbeiterversicherung vorherrschenden Prinzipe der Selbstverwaltung im Widerspruche stehen, wenn die Aufsichtsführung des Staates eine Art Bevormundung in dem Sinne bilden würde, daß es dem Staate frei stände, jederzeit aus irgend welchen für ihn stichhaltigen Gründen in die Verwaltungstätigkeit der Verbände nach seinem Ermessen einzugreifen, so daß die letzteren keinen Schritt von einiger Bedeutung tun könnten, außer an der Hand der staatlichen Behörden und mit deren Einwilligung.

In der Tat ist das staatliche Aufsichtsrecht kein schrankenloses, sondern es ist seine Art und sein wirklicher Umfang durch die Arbeiterver-

sicherungsgesetze selbst genau geregelt und festgelegt worden. Die gesetzlichen Bestimmungen, welche hierüber Aufschluß geben, finden sich vor allem in §§ 45 KVG., 125 GUVG., 131 LUVG., 41 BUVG., 127 SUVG. und 108 IVG. Nach diesen im allgemeinen ziemlich gleichlautenden Bestimmungen besteht die staatliche Aufsichtsgewalt der Hauptsache nach in der Überwachung der Befolgung der gesetzlichen und statutarischen Vorschrifen durch die Aufsichtsbehörden. Diese Gesetzesstellen bilden die grundlegende Norm für die ganze Gestaltung des staatlichen Aufsichtsrechtes.

Wenn es also der Zweck der staatlichen Aufsichtsgewalt ist, die Befolgung der ganzen Summe der durch Gesetz und Statut den Versicherungsträgern zugelegten Funktionen zu überwachen, so ist bei der Bestimmung des Umfanges bezw. bei der Handhabung derselben von dem Grundsatze auszugehen, daß die gesetzlichen und statutarischen Bestimmungen, welche die Lebenstätigkeit der einzelnen Verbände regeln, zugleich auch die Abgrenzung für das Gebiet der Tätigkeit der staatlichen Aufsichtsbehörden enthalten. Aber innerhalb dieser gesetzlichen Grenzen ist die Zuständigkeit der Aufsichtsbehörden eine sehr ausgedehnte, denn sie erstreckt sich nicht nur auf die eine oder andere Leistung, Handlung oder Unterlassung, sondern auf den Gesamtumfang der gesetzlich geregelten Lebenstätigkeit der sozialpolitischen Organisationen. Die hierfür maßgebenden Rechtsnormen sind zunächst nicht ausschließlich enthalten in den staatlichen, die Aufgaben der einzelnen Verbände bestimmenden Gesetzen, darüber hinaus kommen in Betracht die auf Grund der letzteren von den Organen und Behörden der Staatsverwaltung erlassenen Verordnungen und Dienstanweisungen. Nicht minder aber sind auch die Statuten der einzelnen Versicherungseinrichtungen, auch insoweit sie auf ihrer

freien Selbstbestimmung beruhen, sowie die sonstigen autonomischen Akte derselben, solange sie nicht in der Form Rechtens aufgehoben sind, ein zweiseitiges, auch die betr. Korporation dem Staate gegenüber verpflichtendes Recht. In der Überwachung der Befolgung dieser Vorschriften hat die mit der Handhabung der staatlichen Aufsicht betraute staatliche Stelle vor allem darauf zu sehen, daß die aus dem gesetzlichen Versicherungsverhältnisse den Versicherten gegenüber sich ergebenden Verbindlichkeiten von dem Verbande erfüllt werden, daß die Verbände über den ihnen übertragenen Wirkungskreis nicht in gesetzwidriger Weise hinausgreifen, daß sie das Gebiet der Staatsbehörden und der Gemeinden unberührt lassen und sich nicht auf Unternehmungen einlassen, welche nicht zu ihren gesetzlichen Obliegenheiten gehören. Damit ist der Inhalt der staatlichen Aufsichtsgewalt im allgemeinen erschöpft. Denn hier wie auf allen Gebieten des staatlichen Lebens gilt der Grundsatz des Rechtsstaates, daß die Verwaltungsbehörden von dem einzelnen wie von den im Staate bestehenden Gemeinwesen eine Handlung, Leistung oder Unterlassung nur unter den im Gesetze festgestellten Voraussetzungen und im Umfange des Gesetzes zu fordern berechtigt sind. Hieraus ergibt sich, daß „Einwirkungen auf den Verband, welche ihn bei seiner freien, nach Zweckmäßigkeitsgründen sich bestimmenden Anpassung an die konkreten Lebensverhältnisse nach der einen oder andern Richtung beeinflussen sollen, über das Maß der Aufsicht als solcher hinausgehen“ (Rosin, Das Recht der Arbeiterversicherung Bd. 1 S. 704). Hierüber besteht in der Rechtswissenschaft kein Streit, und auch die Gesetzgebung steht durchaus auf dem Boden dieser Auffassung, obwohl nicht geleugnet werden kann, daß in den verschiedenen Gesetzen sich manche Bestimmungen finden, welche mit der konsequenten Durchführung dieses Gedankens nicht vollständig im Einklange stehen. Die heute

über diese Frage bestehende allgemeine Übereinstimmung war jedoch nicht immer vorhanden.

Insbesondere faßte das Reichsversicherungsamt[3]) bei Handhabung des Reichsgesetzes vom 22. 6. 1889 betr. die Invaliditäts- und Altersversicherung die Bestimmung von § 131 Abs. 1 Satz 2 dahin auf, daß ihm nicht nur obliege, die Beobachtung der gesetzlichen und statutarischen Vorschriften zu überwachen, sondern auch außerhalb derselben liegende lediglich aus Zweckmäßigkeitsrücksichten entspringende Verwaltungsmaßregeln zu verhindern oder zu veranlassen. Die Richtigkeit dieser Auffassung wurde allerdings in vorkommenden Fällen von den beteiligten Versicherungsanstalten bestritten. Die zur Abänderung des Invaliden- und Altersversicherungsgesetzes aufgestellten Entwürfe machten sogar Versuche, die vom Reichsversicherungsamte vertretene Auffassung zur Anerkennung im Gesetze zu bringen. Der Entwurf von 1896 schlug in Übereinstimmung mit demjenigen von 1895 vor, dem fraglichen Satze die Fassung zu geben: „Das Aufsichtsrecht des letzteren" (RVG.) erstreckt sich „insbesondere" auf die Beobachtung der gesetzlichen und statutarischen Vorschriften. Er wollte den letzten Satz von Abs. 3 ferner dahin vervollständigen, daß das Reichsversicherungsamt die Versicherungsanstalten außer zur Beobachtung der gesetzlichen und statutarischen auch zur Befolgung der sonstigen „auf Grund des Aufsichtsrechts von ihm erlassenen Vorschriften durch Geldstrafen anhalten könne". Dieser Vorschlag, welcher bei seiner Veröffentlichung in den weitesten Kreisen nur eine abfällige Beurteilung fand, wurde nach einer entschiedenen Stellungnahme der Anstaltsvorstände auf der Kasseler Konferenz, welche die bisher geltenden Bestimmungen als vollkommen ausreichend

[3]) Zu folgendem vgl. Gebhardt-Düttmann, IVG. 2. Aufl. S. 484 ff.

erklärte zu einer wirksamen Durchführung der staatlichen Aufsicht, wieder aufgegeben, und der Entw. 2 beschränkte die Aufsicht dann wieder ausdrücklich auf die Beobachtung der gesetzlichen und statutarischen Vorschriften. Die Motive zu § 45b (des Entw. 2, jetzt § 71 JVG.) erklären, daß gegenwärtig kein hinreichendes Bedürfnis mehr dafür bestehe, die Grenzen des Aufsichtsrechtes des Reichsversicherungsamtes nach den im Entwurfe 1897 vorgesehenen Gesichtspunkten zu erweitern, und die Aufsichtsbehörden zu ermächtigen, auch offenbar unzweckmäßigen, wenn auch nicht gerade gesetz- oder statutenwidrigen Beschlüssen der Anstaltsorgane von Aufsichts wegen entgegenzutreten.

Wenn sich auch die Aufsichtsbehörden bei der Handhabung des Aufsichtsrechts strenge an die gesetzlichen Schranken zu halten und jedes Überschreiten derselben zu vermeiden haben, so haben sie andererseits die Pflicht, von ihrem Aufsichtsrechte überall da von Amts wegen ausgiebigen Gebrauch zu machen, wo ein gewichtiger Grund zum Einschreiten vorliegt. Denn das Aufsichtsrecht, welches von den Aufsichtsbehörden im Rahmen des öffentlichen Interesses geltend zu machen ist, wird wie jedes öffentliche Recht zur öffentlichen Pflicht, wenn dieses öffentliche Interesse in einer Weise verletzt wird, daß ein aufsichtliches Einschreiten erforderlich erscheint. Daraus folgt, daß sich das aufsichtliche Einschreiten im allgemeinen von Amts wegen vollzieht (Rosin, Das Recht der Arbeiterversicherung Bd. 1 S. 703). Dieser Grundsatz gilt aber nicht ausnahmslos. In einigen Fällen ist sogar bereits im Gesetze selbst ein Antragsrecht vorgesehen, so in §§ 47 Abs. 2, 48 Abs. 3 KVG., aber abgesehen davon steht auch sonst nichts im Wege, daß ein Dritter, dessen Interesse durch das Verhalten eines Verbandes verletzt ist, einen Antrag auf aufsichtliches Einschreiten stellt oder wenigstens eine Anregung gibt zur Prüfung und Abstellung eines Mißstandes. Je nachdem nun der Staat

darüber wacht, daß die Versicherungsträger ihren Wirkungskreis nicht überschreiten und insbesondere nicht ihnen fremde bezw. nicht gewisse fremde Zwecke verfolgen, oder dieselben zur Erfüllung ihrer Aufgaben anzuhalten sucht, wird die Handhabung des Aufsichtsrechtes durch die Staatsgewalt insofern eine verschiedene sein, als sie im einen Falle ein negatives Verhalten durch ein Verbot, im anderen ein positives durch ein Gebot zu erreichen sucht.

Weiter ergibt sich aus dem Zwecke der staatlichen Aufsicht, daß die Versicherungsträger der sozialpolitischen Gesetze vom Beginne ihrer Existenz an unter einer dauernden und ununterbrochenen Überwachung der Aufsichtsbehörden stehen. Dabei bleibt die Aufsichtsführung stets eine staatliche, einerlei, ob die aufsichtführende Behörde unmittelbar eine Staats- bezw. Reichsbehörde ist, oder ob die Aufsicht über die Verbände der sozialen Gesetzgebung im Namen und Auftrage des Staates von einer Gemeindebehörde geführt wird, wie dies z. B. bei den Ortskrankenkassen in Gemeinden von mehr als 10000 Einwohnern der Fall ist, welche unter Oberaufsicht der höheren Verwaltungsbehörde von den Gemeindebehörden beaufsichtigt werden.

Zweiter Abschnitt.

Die Aufsichtsbehörden.

Zur Ausübung des Aufsichtsrechts bedient sich die Staatsgewalt teilweise der bereits vorhandenen staatlichen Verwaltungseinrichtungen, teilweise auch anderer von ihr erst mit der Arbeiterversicherung ins Leben gerufener Organe. Dabei herrschen im Bereiche der gesamten sozialpolitischen Gesetzgebung keineswegs die gleichen Grundsätze, sondern es sind bei den verschiedenen Versicherungszweigen ebenso wie die Versicherungsträger auch die Aufsichtsorgane recht verschiedenartig gestaltet.

Bei der unverhältnismäßig großen Anzahl der durch die deutsche Krankenversicherung ins Leben gerufenen Kasseneinrichtungen, denen gegenüber die Reihe der Versicherungsanstalten und Berufsgenossenschaften der Invaliden- und Unfallversicherung auf dem ersten Blick verschwindend klein erscheint,[4]) mußte sich auch der für die Handhabung der Staatsaufsicht benötigte Appparat bedeutend umfangreicher und vor allem bei den den Versicherungsträgern unmittelbar vorgesetzten Aufsichtsbehörden viel weitverzweigter gestalten, als dies bei den

[4]) Im Jahre 1901 gab es in Deutschland 22700 Krankenkassen, und zwar 4663 Ortskrankenkassen, 7480 Betriebs-, 57 Bau-, 613 Innungs-, 186 Knappschafts-, 1431 eingeschriebene, 228 landesrechtliche Hilfskrankenkassen und endlich 8112 Gemeindeversicherungen. Die Anzahl der Invalidenversicherungsanstalten dagegen betrug nur 31.

anderen in Betracht kommenden Versicherungszweigen der Fall ist. Wir unterscheiden deshalb bei der Krankenversicherung drei verschiedene einander untergeordnete Klassen von Aufsichtsbehörden, nämlich die eigentlichen Aufsichtsbehörden oder Überwachungsbehörden, die Oberaufsichtsbehörden und die Zentralbehörden.

Die für die Krankenversicherung zunächst einschlägigen gesetzlichen Vorschriften finden sich hauptsächlich in den §§ 44. 45 KVG. Hiernach haben die ständige Aufsicht über die Ortskrankenkassen und die ihnen in dieser Beziehung gemäß §§ 66 I und 72 III a. a. O. gleichgestellten Betriebs- und Baukrankenkassen, welche in dem Bezirke einer Gemeinde von mehr als 10000 Einwohnern (nach der letzten Volkszählung) errichtet sind, die Gemeindebehörden, hauptsächlich die Magistrate zu führen, in allen übrigen Fällen wird die Aufsichtsführung durch die von der Landesregierung zu bestimmenden Behörden wahrgenommen. Die Bestimmung darüber, welche Behörden in jedem Bundesstaate als Gemeindebehörden im Sinne des Krankenversicherungsgesetzes zu verstehen sind, bleibt den Landesregierungen vollständig anheimgegeben (§ 84 KVG.). Für die bayer. Verhältnisse kommt § 4 Abs. 2 der königl. allerh. Verordnung vom 8. 6. 1892 in Betracht, demzufolge die Aufsicht über die Orts-, Betriebs- und Baukrankenkassen, welche für den Bezirk einer unmittelbaren Stadt oder einer Gemeinde von mehr als 10000 Einwohnern errichtet sind, die Gemeindebehörden, im übrigen die Bezirksämter zu führen haben. Wenn sich Kassen dieser Art über mehrere Gemeinden erstrecken, so ist nach Abs. 3 a. a. O. vorbehaltlich besonderer Bestimmung des königl. Staatsministeriums des Innern für einzelne Fälle diejenige Behörde zuständig, in deren Aufsichtsbezirke die fragliche Kasse ihren Sitz hat oder erhalten soll.

Im übrigen sind die von den Landesregierungen zu bestimmenden Behörden in Preußen die Kommunalaufsichtsbehörden (Anw. v. 10. 7. 1892 Ziff. 5), in Sachsen der Stadtrat oder Gemeinderat bezw. die Amtshauptmannschaft (VO. 24. 9. 1883 § 1), in Württemberg die Gemeindebehörden bezw. das Oberamt (MinVerf. v. 2. 11. 1892 § 24), in Baden in der Regel das Bezirksamt (VO. v. 3. 9. 1892 §§ 4 u. 6), in Hessen das Kreisamt (VO. 5. 11. 1892 § 4), für Sachsen-Weimar s. VO. v. 7. 12. 1887 (KBl. 319), für Mecklenburg-Schwerin s. VO. v. 21. 12. 1892 § 2.

Die Aufsicht über die Innungskrankenkassen, welche, wie bereits erwähnt, lediglich Anhängsel der Innungskassen mit gewissen Sonderrechten bilden, führen gemäß § 4 Abs. 4 der Allerh. Verordnung vom 8. 6. 1892 die Aufsichtsbehörden der Innungen; während diese Aufsichtsführung früher den Gemeindebehörden oblag, stehen nunmehr die Innungen auf Grund § 96 der RGO. unter der Aufsicht der unteren Verwaltungsbehörde, in deren Bezirke sie ihren Sitz haben. Nach Vollz. Vorschrift vom 29. 10. 1897 Ziff. 1 kommt also als Aufsichtsbehörde der Innungskrankenkassen in München der Magistrat, im übrigen Bayern die Distriktsverwaltungsbehörden in Betracht.

Für die auf Grund landesrechtlicher Vorschriften errichteten Hilfskassen, sowie für die Knappschaftskassen bleibt es bezüglich der Aufsichtsbehörden bei der landesrechtlichen Regelung (§ 36 HKG.). Für die Knappschaftskassen kommen in Bayern die Bestimmungen des Berggesetzes vom 20. 3. 1869, 30. 6. 1900 in Anwendung, wonach (Art. 219 ff.) das Oberbergamt die Beobachtung der Satzungen und insbesondere die satzungsmäßige Verwaltung des Vermögens zu überwachen hat. In Preußen findet das Berggesetz vom 24. 6. 1865 §§ 165—186 Anwendung.

Die Aufsichtsführung über die eingeschriebenen

Hilfskassen und ihre örtlichen Verwaltungsstellen ist im § 33 Abs. 1 des Hilfskassengesetzes dahin geregelt, daß mit der Beaufsichtigung der Befolgung des Gesetzes die von den Landesregierungen zu bestimmenden Behörden betraut werden. Nach den Bestimmungen der Allerh. Verordnung vom 1. 11. 1884 den Vollzug des Rechtsgesetzes über die eingeschriebenen Hilfskassen betr. sind in Bayern die Geschäfte der höheren Verwaltungsbehörde von den Kreisregierungen K. d. I., die Geschäfte der Aufsichtsbehörde von den Distriktspolizeibehörden, in München von der Polizeidirektion wahrzunehmen.

Ebenso wie die Verwaltung der Gemeindekrankenversicherung bestimmt sich auch die Aufsichtsführung über dieselbe nach dem einschlägigen Landesrecht. In Bayern führen nach § 4 der Allerh. Verordnung vom 8. 6. 1894 die Bezirksämter die Aufsicht, in den unmittelbaren Städten die Kreisregierungen K. d. I. Für die übrigen deutschen Staaten gelten die bei der Aufsichtsführung über die Ortskrankenkassen angeführten Bestimmungen mit der Abweichung, daß für Württemberg das Oberamt als Aufsichtsbehörde allein in Betracht kommt.

Gemäß § 44 KVG. erfolgt die Aufsichtsführung über die verschiedenen Kassen des Krankenversicherungsgesetzes durch die aufsichtsführenden Behörden unter Oberaufsicht der höheren Verwaltungsbehörde. Die Bestimmung darüber, welche Behörden in jedem Bundesstaate unter höherer Verwaltungsbehörde im Sinne des KVG. zu verstehen sind, bleibt nach § 84 Abs. 1 a. a. O. den Landesregierungen mit der Maßgabe überlassen, daß mit den von den höheren Verwaltungsbehörden wahrzunehmenden Geschäften diejenigen höheren Verwaltungsbehörden zu betrauen sind, welche nach Landesrecht die Aufsicht oder die Oberaufsicht in Gemeindeangelegenheiten wahrzunehmen haben. Nicht allenthalben hat man sich strenge an diese Richtschnur gehalten. Bei dem zwingenden

Charakter der Reichsgesetzgebung ist es aber zum mindesten sehr zweifelhaft, ob z. B. in Braunschweig die Oberaufsichtsgeschäfte von der herzoglichen Polizeidirektion besorgt werden können, während die dem Staate zustehende Aufsicht über die Verwaltung der städtischen Angelegenheiten von den Kreisdirektionen wahrgenommen wird.

Für Bayern sind gemäß § 3 Abs. 1 der Allerh. Verordnung vom 8. 6. 1892 höhere Verwaltungsbehörden im Sinne des KVG. und des Ausführungsgesetzes die Kreisregierungen K. d. I. Für Kassen, welche sich über einen Regierungsbezirk hinaus erstrecken, trifft Abs. 2 a. a. O. gesonderte Bestimmung. Im übrigen sind als höhere Verwaltungsbehörden zuständig: in Preußen regelmäßig die Regierungspräsidenten, für bestimmte Angelegenheiten die Bezirksausschüsse, für andere die Oberpräsidenten (Anw. v. 10. 7. 1892 Ziff. 2); in Sachsen die Kreishauptmannschaften (VO. v. 28. 9. 1883 § 1); in Württemberg die Oberämter und Kreisregierungen (Min.-Verf. v. 2. 11. 1892 § 1); in Baden regelmäßig die Bezirksämter, für bestimmte Angelegenheiten das Ministerium des Innern und die Bezirksräte (VO. v. 3. 9. 1892 §§ 5 ff.), in Hessen regelmäßig die Kreisämter, ausnahmsweise die Kreisausschüsse, Provinzialdirektionen und das Ministerium des Innern und der Justiz (VO. v. 5. 11. 1892 §§ 5 ff.), in Sachsen-Weimar der Bezirksausschuß bezw. der Bezirksdirektor (VO. v. 6. 2. 1884 Ziff. 3), in Mecklenburg-Schwerin) das Ministerium des Innern (VO. v. 21. 12. 1892 § 3).

Die Zentralbehörden sind die im Instanzenzuge den höheren Verwaltungsbehörden übergeordneten zur allgemeinen Leitung der Krankenversicherung berufenen staatlichen Organe. Der Kreis ihrer Befugnisse und Obliegenheiten ist gesetzlich umschränkt und im wesentlichen enthalten in den §§ 2 a; 12 Abs. 5; 13 Abs. 4; 14 Abs. 4; 17 Abs. 3; 33 Abs. 4; 40 Abs. 5; 43 Abs. 6; 43a; 47 Abs. 6;

58; 67a; 67b Abs. 2 und 75a des KVG. Die zu Zentralaufsichtsbehörden berufenen Stellen sind in Preußen das Staatsministerium für Handel und Gewerbe, in Bayern das Königl. Staatsministerium des Innern im Benehmen mit dem etwa weiter beteiligten Staatsministerium (Allerh. VO. vom 8. 6. 1892 § 6 Abs. 1), in Württemberg regelmäßig das Ministerium des Innern (MinVerf. v. 2. 11. 1892 § 1), ebenso in Baden das Ministerium des Innern (VO. v. 3. 9. 1892 § 7), in Hessen das Ministerium des Innern und der Justiz (VO. v. 5. 11. 1892 § 11).

Im Bereiche der Unfallversicherungsgesetze unterliegen die Berufsgenossenschaften[5]) direkt der Beaufsichtigung durch das Reichsversicherungsamt, welches selbst erst durch die Sozialgesetzgebung ins Leben gerufen worden ist (§§ 125 GUVG., 131 LUVG., 41 BUVG., 127 SUVG.). Es war ursprünglich als einzige Behörde für die Leitung und damit auch für die Beaufsichtigung der Versicherung im ganzen Reiche ein einziges Versicherungsamt vorgeschlagen. Durch die nach den Kommissionsvorschlägen beschlossene Einführung von Landesversicherungsämtern ist dem Reichsversicherungsamt in seinen Kompetenzen in ziemlichem Umfange Abbruch geschehen. Von der den einzelnen Staaten gemäß §§ 21 ff. des Gesetzes betr. Abänderung der Unfallgesetze eingeräumten Befugnis, Landesversicherungsämter zu errichten, haben Gebrauch gemacht: Bayern, Königreich Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen, Mecklenburg-Schwerin, Mecklenburg-Strelitz und Reuß ä. L. Der Wirkungskreis der Landesversicherungsämter, welche eine dem Reichsversicherungsamte analoge Organisation haben, ist auch sachlich fast der gleiche wie der des Reichsversicherungsamtes, wenigstens was die

---

[5]) Die einer Berufsgenossenschaft nicht zugewiesenen fiskalischen Betriebe (§ 128 GUVG.) unterliegen nach § 129 a. a. O. nicht der Beaufsichtigung durch das Reichs- oder Landesversicherungsamt.

eigentliche Aufsichtsführung betrifft im Unterschiede von der Rechtsprechung. Die Zuständigkeit jedes Landesversicherungsamtes beschränkt sich und muß sich zugleich erstrecken auf die Berufsgenossenschaften, welche nur solche Betriebe umfassen, deren Sitz und Bezirk im Gebiete des betreffenden Bundesstaates gelegen ist. In Bayern sind dies die acht land- und forstwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften, die bayrische Baugewerks- und die bayrische Holzindustrie-Genossenschaft. Wenn auch durch §§ 127 Abs. 1 Satz 2 GUVG., 133 LUVG., 41 BUVG. die Kompetenz des Reichsversicherungsamtes in den Staaten, in welchen ein Landesversicherungsamt errichtet ist, ziemlich ausgeschlossen ist, so bleiben doch einige Befugnisse, namentlich allgemein anordnender Natur außer den Angelegenheiten des § 127 Abs. 2 GUVG. dem Reichsversicherungsamte allein mit Wirkung für alle Berufsgenossenschaften vorbehalten. Die Landesversicherungsämter sind dem Reichsversicherungsamte nicht unterstellt, sondern stehen als staatliche Zentralbehörden in unmittelbarer Unterordnung unter dem Ministerium ihres Staates.

Wie die Durchführung des Invalidenversicherungsgesetzes auch noch in anderen Punkten sich an die Unfallversicherungsgesetzgebung anschließt, so sind auch die Aufsichtsbehörden beim Invalidenversicherungsgesetze, soweit die regelmäßigen Träger der Versicherung, die Versicherungsanstalten, in Betracht kommen, dieselben wie bei der Unfallversicherung, nämlich die für letztere geschaffenen Versicherungsämter (§ 108 IVG.). Die für bestimmte Betriebe zugelassenen besonderen Kasseneinrichtungen unterliegen nicht der Aufsicht der Versicherungsämter, außer nach ausdrücklicher Vorschrift des § 12 des IVG. derjenigen, welche nach § 11 IVG. die Seeberufsgenossenschaft errichtet hat; im übrigen unterstehen sie den durch die Landesgesetzgebung bestimmten Aufsichtsbehörden.[6])

[6]) Die in den §§ 23 Abs. 1 u. 3, 102, 113 Abs. 6 u. 128, 3, 115,

Unter den im § 111 IVG. angegebenen Voraussetzungen treten an Stelle des Reichsversicherungsamtes für einen Teil seiner Aufgaben die Landesversicherungsämter mit der Maßgabe, daß nur diejenigen Versicherungsanstalten der Aufsicht des für einen Bundesstaat errichteten Landesversicherungsamtes unterliegen, welche sich nicht über die Grenzen des betr. Bundesstaates hinaus erstrecken. Gegenwärtig unterliegen die Versicherungsanstalten von Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden und Hessen den Landesversicherungsämtern; die für die beiden Mecklenburg und Reuß ä. L. eingerichteten Landesversicherungsämter haben auf dem Gebiete des Invalidenversicherungsgesetzes keine Wirksamkeit, da die Versicherungsanstalten, welche ihre Tätigkeit auf die betr. Länder ausdehnen, sich über das Gebiet der genannten Bundesstaaten hinaus erstrecken.

Der Umfang der von den Landesversicherungsämtern gegebenenfalls zu übernehmenden Befugnisse ist im § 111 Abs. 2 IVG. des näheren gekennzeichnet. Außer in den daselbst angegebenen Fällen treten die Landesversicherungsämter an die Stelle des Reichsversicherungsamtes nach § 111 IVG. Abs. 1 dann, wenn im Gesetze (z. B. §§ 23, 71, 75, 164, 194) Obliegenheiten der Aufsichtsbehörden ohne weitere Bezeichnung übertragen werden.

Wenn auch die aufsichtlichen Funktionen des Reichsversicherungsamtes bei dem Invalidenversicherungsgesetze im allgemeinen ähnliche sein werden wie bei der Unfallversicherungsgesetzgebung, so ist eine nicht unwesentliche Verschiedenheit darin zu erblicken, daß das Versicherungsamt im letzteren Falle autonome Selbstverwaltungskörper, bei der Invalidenversicherung dagegen die Tätig-

---

116, 2 u. 117, 124, 2, 126, 2, 127, 2, 128, 6, 156 und 165 aufgeführten Obliegenheiten übt das Reichsversicherungsamt auch gegenüber den besonderen Kasseneinrichtungen aus.

keit einer öffentlichen Behörde zu überwachen hat. Denn die Versicherungsanstalt wird nach § 73 IVG. von einem Vorstand verwaltet, soweit nicht einzelne Angelegenheiten durch Gesetz oder Statut anderen Organen übertragen sind, und dieser Vorstand hat gemäß § 74 a. a. O. die Eigenschaft einer öffentlichen Behörde. Die Geschäfte des Vorstandes werden von einem oder mehreren Beamten des weiteren Kommunalverbandes oder Bundesstaates, für welchen die Versicherungsanstalt errichtet ist, wahrgenommen. Diese beamteten Vorstandsmitglieder stehen disziplinarrechtlich und hinsichtlich aller sonstigen dienstlichen Verhältnisse unter den allgemeinen Regeln des Staatsdienstrechts, nur hinsichtlich der Führung ihrer Vorstandsgeschäfte unterliegen sie der Aufsichtsführung des zuständigen Versicherungsamtes. Aus dem Umstande, daß den weiteren Kommunalverbänden bezw. den Bundesstaaten das Recht der Bestellung der geschäftsführenden Beamten des Vorstandes der Versicherungsanstalten eingeräumt ist, entspringen für dieselben auch gewisse aufsichtliche Befugnisse, dazu können sie durch das Statut oder durch Bestimmung der Landesregierung auch auf die Bildung und die Geschäftsführung des Ausschusses einen gewissen Einfluß erhalten (§§ 70, 74, 76 IVG.; vgl. Landmann, Komm. z. IVG. 2. Aufl. S. 45).

Schon diese gedrängte Betrachtung der Organisation der Aufsichtsbehörden zeigt, wie mannigfaltig und verwickelt dieselbe in den einzelnen Versicherungszweigen gestaltet ist. Unter den vielen Gründen, die die Ursache sind für das immer lauter werdende Verlangen nach einer Zusammenlegung der drei Versicherungszweige zu einer Versicherung, ist das Bedürfnis nach einer einheitlicheren Gestaltung der Aufsichtsführung sicherlich einer derjenigen, die am meisten Anspruch auf Gehör verdienen. Denn es wäre ein sehr großer Vorteil, wenn die Fäden des ganzen

Gewebes der Aufsichtsführung in der Arbeiterversicherung durch weniger Hände laufen würden und wenn durch eine gleichartige und gemeinsame Anordnung der Aufsichtsbehörden tatkräftig den Übelständen der hauptsächlich im Gebiete der Krankenversicherung vorhandenen Zersplitterung entgegengearbeitet werden könnte.

Dritter Abschnitt.

Die staatliche Aufsichtsgewalt über die Arbeiterversicherung im besonderen.

I. Standpunkt der Wissenschaft und Kritik.

In der Anerkennung des Satzes, daß die staatliche Aufsichtsgewalt über die Versicherungsträger in der Sozialgesetzgebung prinzipiell auf die Wahrung des für sie geltenden Rechtes beschränkt ist, herrscht in Theorie und Praxis allgemeine Übereinstimmung. Dagegen weichen die Ansichten darüber, in welchem Umfange die den Aufsichtsbehörden zustehenden einzelnen Befugnisse tatsächlich unter den Begriff des staatlichen Aufsichtsrechtes zu bringen sind, erheblich voneinander ab.

Nach Rosin (Das Recht der Arbeiterversicherung Bd. 1 § 89) bildet die Aufsicht über die Versicherungsträger ein in sich geschlossenes, einheitliches Rechtsinstitut im Sinne einer staatlichen Verwaltungstätigkeit, durch welche der Verband im Interesse seiner Zweckerfüllung bei der Beobachtung der für ihn maßgebenden Rechtsvorschriften festgehalten wird. Dabei begrenzt Rosin speziell mit Rücksicht auf die Worte des Gesetzestextes „Das Aufsichtsrecht erstreckt sich" oder „hat sich zu erstrecken" (§§ 451 KVG., 1251 GUVG., 131 LUVG. usf.) und in Anlehnung an den Rechtsgrundsatz, daß der moderne Staat innerhalb

der von ihm gezogenen und von ihm auch zu respektierenden Rechtsgrenzen der selbständigen Willensentscheidung der (Gemeinwillen lies) Sonderverbände und ihrer Selbstverwaltung freien Spielraum gewährt, den Inhalt der staatlichen Aufsicht unter Ausschluß aller Einwirkungen aus Zweckmäßigkeitserwägungen auf eine Art Kontrole der Einhaltung, der die Lebensführung der einzelnen Verbände bestimmenden Rechtsvorschriften. Speziell scheidet er aus dem Begriffe der Staatsaufsicht jede im Gesetze für gewisse Verbandsakte enthaltene, nach freiem Ermessen sich bestimmende Genehmigung der Aufsichtsbehörden, indem er der Meinung Ausdruck gibt, es handle sich in solchen Fällen entgegen der bloßen Aufsicht um eine unter eigenen Gesichtspunkten stehende ausnahmsweise, weil in ihren letzten Konsequenzen zu einer Vernichtung der Selbständigkeit der Verbände führende Machtbefugnis, welche sich zwar formell an die Ausübung der Aufsicht anschließe, materiell aber von ihr getrennt gehalten werden müsse und nicht durch sie, sondern nur aus sich selbst heraus gerechtfertigt werden könne. In gleicher Weise erklärt Rosin auch in seinem Rechte der öffentlichen Genossenschaft S. 116: „Das Genehmigungsrecht ist seiner rechtlichen Natur nach kein Teil der staatlichen Aufsicht, sondern ein besonderes, und zwar ausnahmsweises Attribut der Aufsichtsbehörden."

Speziell im Gegensatz zu den letzten Ausführungen schreibt Gierke in seiner Genossenschaftstheorie S. 652 Anm. 3: „Wenn Rosin den Begriff der Aufsicht enger fassen und die Genehmigung ausscheiden will, so scheint mir dies dem gesetzlichen Sprachgebrauche nicht zu entsprechen." Im übrigen sieht auch Gierke in der im Rechtsstaate über den öffentlichen Körperschaften bestehenden staatlichen Aufsicht nur eine Kontrole der Rechtmäßigkeit ihres Verhaltens. Prinzipiell bleibt auch nach seiner Ansicht jeder Gesamtperson in ihrem eigenen Wirkungskreise die

Freiheit des Willensentschlusses gewahrt, doch schließt Gierke auch die Möglichkeit nicht aus, daß in bestimmten Fällen ein freier Willensentschluß des aufsichtführenden Staates in das innere Leben des Verbandes eingreifen kann.

Bedeutend weiter geht die Definition, welche Piloty in seinem Reichsunfallversicherungsrechte S. 331 von der über den Berufsgenossenschaften bestehenden staatlichen Aufsicht gibt. Er sagt: „Jede staatsaufsichtliche Tätigkeit ist in dreifacher Form dem Grade und der Art nach verschieden denkbar: als eigentliche Aufsicht, kuratelamtliche Mitwirkung und Leitung.

Die eigentliche Aufsicht besteht in der dauernden Überwachung der gesamten Tätigkeit des Beaufsichtigten und in dem Einschreiten für den Fall gesetzwidrigen Verhaltens.

Unter kuratelamtlicher Mitwirkung wird das Erfordernis der amtlichen Genehmigung von Beschlüssen des Beaufsichtigten zu deren Rechtswirksamkeit verstanden.

Leitung ist die Befugnis, in Angelegenheiten des Beaufsichtigten an dessen Stelle auch ohne die Voraussetzung gesetzwidrigen Verhaltens desselben nach amtlichem Ermessen tätig zu werden."

Piloty unterscheidet also innerhalb des Rahmens der staatlichen Aufsicht zwischen der auf die Rechtsbewahrung beschränkten eigentlichen Aufsicht, der kuratelamtlichen Mitwirkung und der Leitung bezw. der Selbstübernahme von Funktionen der Verbandsorgane.

Zu diesen Ausführungen Pilotys hat auch Rosin (Das Recht der Arbeiterversicherung 1. Teil S. 704 Anm. 7) Stellung genommen. Er findet es theoretisch wie praktisch angemessener, jene „eigentliche Aufsicht", die allein ein in sich geschlossenes und von einheitlichem Prinzipe beherrschtes Rechtsinstitut bilde, zumal im Anschluß an die Definition der Gesetze selbst als Aufsicht schlechtweg

herauszuheben und alle weiteren Befugnisse der Aufsichtsbehörden auch nur als solche und als mit der Aufsicht selbst lediglich in formaler Beziehung stehend zu behandeln. Er gibt aber im weiteren Verlaufe seiner Ausführungen zu, daß es wohl möglich sei, neben dem materiellen Begriff der Aufsicht einen solchen im formellen Sinne, die Gesamtheit der den Aufsichtsbehörden den Verbänden gegenüber verliehenen Befugnisse umfassend zu verwenden und daß man unter diesen Begriff auch die kuratelamtliche Mitwirkung und die Selbstübernahme von Funktionen der Verbandsorgane bringen könne.

Gerade im Gegensatz dazu stellt neuerdings Stier-Somlo im ersten Teile seiner deutschen Sozialgesetzgebung S. 253 III der „formellen" Organisation der Aufsichtsbehörden den ganzen Umkreis ihrer Aufgaben als „materielles Aufsichtsrecht" gegenüber. Dabei steht er auf dem Standpunkte, daß sich die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden keineswegs in dem von Rosin zu eng umgrenzten (vgl. Stier-Somlo a. a. O. S. 257 Anm. 46 am Eingang) Aufsichtsrechte erschöpfe, daß sie vielmehr über die eigentliche Kontrole weit hinausgehe, insbesondere seit der ihre Befugnisse erheblich vermehrenden Novelle zum Krankenversicherungsgesetze vom 15. 5. 1903. Er vereinigt sodann die verschiedenen im Gesetze verstreuten Befugnisse der Aufsichtsbehörden in eine Anzahl von Gruppen, in welchen wir auch das Genehmigungsrecht (in Gruppe F) und die Leitungsbefugnis (in Gruppe E), in denen auch Piloty Äußerungen der staatlichen Aufsichtsgewalt erkennt, antreffen.

Während also Rosin der Ansicht ist, daß unter dem staatlichen Aufsichtsrechte nicht die sämtlichen den Aufsichtsbehörden zustehenden Funktionen, sondern nur ein bestimmter Teil derselben, nämlich die speziell auf die Rechtsbewahrung gerichtete Überwachungsfunktion zu verstehen sei, vertreten die anderen Theoretiker die Anschauung, daß

der ganze Umkreis der Obliegenheiten und Befugnisse der staatlichen Aufsichtsbehörden, soweit dieselben eben die Aufsichtsführung bezwecken, als einheitliches Institut aufzufassen sei, das zwar eine Unterscheidung in begriffliche Unterabteilungen vertrage, nicht aber die Absonderung gewisser Funktionen zur Schaffung eines engeren Begriffes. Der ganze Streit läuft also darauf hinaus, ob der Begriff Aufsicht im engeren oder im weiteren Sinne gefaßt wird. Bei der Frage, welche dieser beiden Auffassungen wohl den größeren Anspruch auf allgemeine Anerkennung hat, wird unbedenklich der letzteren der Vorzug zu geben sein. Denn der Sprachgebrauch des Wortes „Aufsicht" ebenso wie die mit den Zwecken des staatlichen Aufsichtsrechts verbundene Absicht des Gesetzgebers drängen mit Notwendigkeit dazu, unter den Begriff der staatlichen Aufsichtsgewalt alle diejenigen Befugnisse zu stellen, welche der Staat bei der Sozialgesetzgebung sich vorbehalten hat, um die Organisationen, denen er die Durchführung der Arbeiterversicherung anvertraut hat, in ihrer Tätigkeit zu überwachen, um sie anzuhalten, in der Ausführung ihrer Aufgaben auf dem von ihm als richtig anerkannten und durch Gesetz und Statut vorgezeichneten Wege zu bleiben, und um im Falle ihres bewußten oder unbewußten Abweichens von demselben selbst einzugreifen und sie nötigenfalls unter Anwendung von Zwangsmitteln wieder auf die richtige Bahn zu führen. Die Art und Weise, in welcher der Staat im einzelnen Falle einzuschreiten hat, wird natürlich mit Rücksicht auf die verschiedenartige Möglichkeit eines inkorrekten Verhaltens der selbständigen Geschäftsträger ebenfalls sehr verschieden sein können, und es hieße dem Begriffe des staatlichen Aufsichtsrechtes Gewalt antun, wenn man unter zu starker Anklammerung an einzelne Worte des Gesetzestextes einen Teil der vom Staate von Aufsichts wegen zu ergreifenden Maßnahmen ausscheiden und demselben eine besondere Bedeutung vor den anderen beilegen wollte.

Wenn also Rosin behauptet, daß das Genehmigungsrecht nicht mehr unter das staatliche Aufsichtsrecht falle (Rosin, Das Recht der öffentlichen Genossenschaft S. 116), da es nicht mehr die Innehaltung der rechtlichen Schranken für den freien Willen der Persönlichkeit, sondern eine Beschränkung und Beeinflussung dieses selbst zum Gegenstande habe, so kann dieser Auffassung nicht beigetreten werden.

Ebenso wie die Maßnahmen, welche der Staat im Falle ordnungswidrigen Verhaltens der Verbandsorgane zur Anwendung bringt, als Äußerungen der staatlichen Aufsichtsgewalt zu gelten haben, müssen auch diejenigen als Funktionen des staatlichen Aufsichtsrechtes anerkannt werden, welche er zur Verhütung eines ungesetzlichen oder statutenwidrigen Verhaltens der genannten Organe schon im ordnungsmäßigen Verlaufe der Lebenstätigkeit derselben für angebracht hält. Allerdings schränken diese vorbeugenden Maßregeln im Gegensatz zu den abhelfenden die körperschaftliche Selbständigkeit schon im normalen Lebensverlaufe in gewisser Beziehung ein, und indem sie eine gemeinheitliche Willensaktion an eine höhere Mitwirkung binden, lassen sie die Gesamtperson in ihrer eigenen Sphäre sogar als teilweise unvollkommen willens- und handlungsfähig erscheinen. Allein diese Erscheinung, die wir auch auf anderen Gebieten des Staatslebens wieder finden, ist durchaus nicht geeignet, dem Genehmigungsrechte den Charakter einer staatsaufsichtlichen Einrichtung zu benehmen. Soweit eben der Staat gewisse auf freier Würdigung der Zweckmäßigkeit beruhende Entschließungen einer Körperschaft für so eingreifend erachtet, daß er in seinem Interesse eine präventive Kontrole über dieselben nicht entbehren zu können glaubt, macht er ihre Vollstreckbarkeit von einer vorgängigen Genehmigung durch seine Organe abhängig, welche nicht bloß die Rechtmäßigkeit, sondern auch die Übereinstimmung seiner Entschließung

mit dem Staatswohle und dem Körperschaftsinteresse zu prüfen hat. Das Genehmigungsrecht bildet also schon im gewissen Sinne eine Ausnahme von dem aus der Persönlichkeit der Genossenschaft sich ergebenden Prinzipe, das dem Staate in bezug auf Zweckmäßigkeitsfragen bei Verwaltung der körperschaftlichen Angelegenheiten eine Einwirkung nicht zusteht. Aber trotzdem besteht keine Veranlassung, das Genehmigungsrecht aus dem Begriffe des staatlichen Aufsichtsrechtes auszuscheiden, denn es steht nicht im Widerspruch mit den allgemeinen Grundsätzen der Staatsaufsicht und ist zum mindesten nicht geeignet, zu einer Vernichtung der Selbständigkeit der hier in Betracht kommenden Gemeinwillen zu führen. Abgesehen davon, daß beim Vorliegen gewisser Voraussetzungen (§ 24 KVG.) die Aufsichtsbehörden zur Erteilung der Genehmigung überhaupt verpflichtet sind, ist das Anwendungsgebiet des staatlichen Genehmigungsrechtes an und für sich nur ein sehr beschränktes, insofern dasselbe nur in den wenigen gesetzlich festgelegten Fällen in Wirksamkeit treten kann. Im Grunde genommen dient auch das Genehmigungsrecht vor allem dazu, die Beobachtung der gesetzlichen und statutarischen Bestimmungen sicherzustellen, ebenso wie es durch diese Vorschriften auch seine eigene Begrenzung findet, denn statutarische Bestimmungen, die gegen das Gesetz verstoßen, können selbst durch aufsichtliche Genehmigung niemals gültig und wirksam werden. So soll die aufsichtliche Genehmigung zunächst eine Bürgschaft gewähren für die formale und sachliche Gesetzmäßigkeit der Beschlüsse der in Frage kommenden Korporationsorgane. Wenn daneben auch Zweckmäßigkeitserwägungen Platz greifen können, so dienen dieselben vor allem dazu, um die Leistungsfähigkeit der einzelnen Verbände sicherzustellen, um eine zu starke finanzielle Belastung derselben hintanzuhalten und Sorge zu tragen, daß das richtige Verhältnis zwischen den den Versicherten zu

gewährenden Unterstützungen und Vorteilen und deren Beitragsleistung eingehalten werde. Daß hierbei nicht blinde Willkür walten wird, ist selbstverständlich. Die Erteilung oder Versagung der Genehmigung muß vielmehr das Ergebnis pflichtmäßiger Prüfung sein, wobei die Erwägung Platz zu greifen hat, daß dem Grundgedanken des Gesetzes entsprechend die Selbstbestimmung der Verbände nicht weiter zu beschränken ist, als es zur Sicherung des Gesetzesvollzuges oder zur Wahrung des öffentlichen oder des privaten Interesses notwendig ist. Gegen Übergriffe der Aufsichtsbehörden nach dieser Richtung ist den Beteiligten außerdem der Beschwerdeweg geöffnet.

Ebenso wie das Genehmigungsrecht ist aber auch die Befugnis der Aufsichtsbehörden, unter Umständen Funktionen der einzelnen Organe der Versicherungsträger selbst zu übernehmen, zweifellos noch in das Gebiet der Staatsaufsicht hereinzubeziehen. Die Auffassung Pilotys von dem Umfange der Leitungsbefugnisse der Aufsichtsbehörden geht allerdings bedenklich weit, insofern er den Aufsichtsbehörden die Befugnis einräumt, auch ohne gesetzwidriges Verhalten des Beaufsichtigten an dessen Stelle nach amtlichem Ermessen tätig zu werden. In diese allgemein gehaltene Fassung kann der Inhalt der diesbezüglichen in den verschiedenen Versicherungsgesetzen enthaltenen Bestimmungen unmöglich gekleidet werden. Denn damit wäre das zwar dem Polizeistaate, nicht aber dem Rechtsstaate bekannte Prinzip der Bevormundung im vollsten Umfange gewährleistet, und eine derartige Absicht ist dem Gesetzgeber sicher ferne gelegen.

Nach Ansicht des Verfassers bildet die letztgenannte Funktion der Aufsichtsbehörden lediglich eine Verschärfung der Befugnisse, welche Piloty in der ersten Unterabteilung seiner Definition unter „eigentlicher Aufsicht“ verstanden wissen will, und es wird auch regelmäßig in beiden Fällen für

die Anwendung der betr. Maßregel die Voraussetzung dieselbe sein müssen, nämlich ein ungesetzliches Verhalten, jedoch mit dem Unterschiede, daß für den Fall der Selbstübernahme von Organfunktionen außerdem auch noch ein renitentes Verhalten des betr. Organs dazu kommen muß gegen eine vorhergegangene Aufforderung der Aufsichtsbehörde, von seinem gesetzwidrigen Verhalten abzusehen bezw. den durch dasselbe hervorgerufenen ungesetzlichen Zustand, soweit noch möglich, wieder zu beseitigen (vgl. MB. vom 15. 10. 1892 Ziff. 31). Wenn diese Voraussetzungen vorliegen, dann kann die Aufsichtsbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen alles tun, was die ersetzten Organe hätten tun können, und kann sich auch von Zweckmäßigkeitsrücksichten leiten lassen.

Es soll nicht geleugnet werden, daß diese Maßregel sehr weit geht und geeignet ist, die selbständigen Verwaltungsbefugnisse der Versicherungsträger in bestimmten Fällen vollständig aufzuheben. Aber es ist doch andererseits unberechtigt, dieselben grundsätzlich aus dem Bereiche der staatlichen Aufsichtsgewalt auszuschließen. Aus dem Wesen der Devolution ergibt sich eben, daß die Aufsichtsbehörde alle Handlungen vornehmen kann, welche an sich von den einzelnen Organen in Erfüllung der gesetzmäßigen und statutarischen Obliegenheiten vorgenommen werden können. Die Aufsichtsbehörde steht insoweit vollständig an Stelle des betr. Organs. So ist die Devolution zwar das einschneidendste Mittel zur wirksamen Geltendmachung der staatlichen Aufsichtsgewalt, aber sie ist immer noch ein Mittel zur Verwirklichung derselben; und wie im Bereiche der Arbeiterversicherung, so hat man auch in anderen Gebieten, z. B. der kommunalen Selbstverwaltung gegenüber, nicht umhin gekonnt, unter Umständen sich auch dieses Mittels zu bedienen, um die Befriedigung unabweisbarer Bedürfnisse des öffentlichen Interesses zu sichern.

Die bisher vertretene Anschauung soll nun in folgendem

dadurch ihre Bestätigung finden, daß die einzelnen in den verschiedenen Versicherungsgesetzen enthaltenen Befugnisse und Obliegenheiten der Aufsichtsbehörden gruppenweise betrachtet und auf ihre Beziehung zur staatlichen Aufsichtsgewalt geprüft werden.

II. Die einzelnen Rechte der Aufsichtsbehörden.

1. Überwachungsbefugnis.

Der Kern der staatlichen Aufsichtsgewalt ist, wie bereits hervorgehoben, in allen Versicherungszweigen der gleiche und besteht in seiner Hauptsache in der Überwachung der Befolgung der gesetzlichen und statutarischen Vorschriften durch die Aufsichtsbehörden (§§ 45 KVG., 33 HKG., 125 GUVG., 131 L. UVG., 108 IVG.). Als gesetzgeberische Absicht darf man voraussetzen, daß auch bei dem Hilfskassengesetze die aus den Kassenstatuten sich ergebenden Pflichten denjenigen gleichgestellt sein sollen, welche sich aus dem Gesetze selbst ergeben, obgleich die Fassung der übrigen angeführten Gesetzesstellen einwandfreier darauf hinweist als § 33 des Hilfskassengesetzes.

Voraussetzung für jede Aktion der Staatsaufsicht ist die Kenntnis von den in der Verwaltung der einzelnen Versicherungsträger bestehenden tatsächlichen Verhältnissen. Der Aufsichtsbehörde steht deshalb als selbstverständlicher Ausfluß des Aufsichtsrechtes die Befugnis zu, von dem ganzen Umfange der Geschäftsführung der einzelnen Verbände und von allen sonstigen maßgebenden Verhältnissen Kenntnis zu nehmen. Dieses Recht äußert sich teils in der allgemeinen Befugnis zu spontaner Information über den gesamten Gang der Verwaltung durch Einsicht in die Verhandlungen, Bücher, Rechnungen, Korrespondenz usw., durch Prüfung der Geschäftsführung und Vornahme von

Kassenrevisionen (§ 45 II KVG.), teils tritt es differenziert in einzelnen besonderen Verpflichtungen der Versicherungsträger, von sich aus die Aufsichtsbehörde über bestimmte Verhältnisse auf dem Laufenden zu erhalten, in die Erscheinung. So machen verschiedene Gesetze, z. B. das KVG. im § 9 Abs. 3 Satz 3 die Gemeindekrankenkassen, im § 41 die Orts-, Betriebs-, Bau- und Innungskrankenkassen,[7]) das HKG. im § 27 die Hilfskassen verbindlich zur Einreichung periodischer Mitgliederverzeichnisse, ferner von Übersichten über die Krankheits- und Sterbefälle, über die vereinnahmten Beiträge und geleisteten Unterstützungen sowie von Rechnungsabschlüssen. Die näheren Vorschriften über die Verwendung des auf diese Weise den Aufsichtsbehörden zur Verfügung gestellten Materials sind enthalten in der Bekanntmachung des Kgl. Staatsministeriums des Innern, Vollzug der §§ 9, 41 und 79 des KVG. betr. usw. vom 5. 11. 1892. Abgesehen von den erwähnten Vorschriften, kann die Aufsichtsbehörde auch noch Auskunft über bestimmte einzelne Kassenangelegenheiten fordern, indem sie dieselben zum Gegenstande eines Berichtes macht oder Mitteilung von Protokollen über bestimmte Verhandlungen einfordert.

Ein besonderer Fall des Informationsrechts der Aufsichtsbehörde, der eine große praktische Bedeutung im Bereiche des Krankenversicherungsgesetzes hat, ist die erst durch die Novelle vom 25. 5. 1903 entstandene Vorschrift des § 6 a Ziff. 6 bezw. 26 a Abs. 1 Ziff. 2 b und Abs. 2 KVG. Hierdurch ist die Bestimmung getroffen, daß die von den maßgebenden Organen abgeschlossenen Verträge, welche davon handeln, daß die ärztliche Behandlung, Lieferung der Arznei, die Kur und Verpflegung nur durch bestimmte Ärzte, Apotheken und Krankenhäuser zu gewähren sind, und daß die Bezahlung der durch In-

[7]) vgl. hierzu §§ 64, 72, 73 KVG.

anspruchnahme anderer Ärzte, Apotheken und Krankenhäuser entstandenen Kosten, von dringenden Fällen abgesehen, abgelehnt werden kann, der Aufsichtsbehörde von selbst mitzuteilen sind.

Über den Umfang des Rechtes der Einsichtnahme bei den Zwangskassen gehen übrigens die Ansichten in einem Punkte auseinander. Die Bestimmung des § 45 Abs. 2 KVG. entspricht im allgemeinen derjenigen des § 33 Abs. 2 HKG., jedoch mit der Abweichung, daß hier die Befugnis der Aufsichtsbehörden, zu verlangen, daß jederzeit die Bücher, Verhandlungen und Rechnungen vorgelegt werden, ausdrücklich darauf beschränkt ist, daß diese Vorlegung im Geschäftslokale der Kasse zu erfolgen hat. Es wurde deshalb teilweise die Ansicht vertreten, daß in analoger Anwendung dieser Vorschrift auf die Bestimmungen des Krankenversicherungsgesetzes auch bei den Zwangskassen sich der Aufsichtsbeamte zum Zwecke der Einsichtnahme in die Geschäftsräume der Kasse zu begeben habe, und daß die Einsendung von Akten oder Abschriften nicht gefordert werden könne (vgl. Reger-Henle, Komm. z. KVG. § 45 Anm. 5). Allein der Umstand, daß von der Beschränkung des § 33 HKG. im § 45 KVG., soweit in demselben der Umfang der Befugnisse der Aufsichtsbehörden gegenüber den Zwangskassen geregelt ist, nicht die Rede ist, kann nicht ohne weiteres als unbeabsichtigt und bedeutungslos angesehen werden. Die Vorlegung der Bücher im Geschäftslokale reicht jedenfalls oft für den praktischen Bedarf — eine ruhige ungestörte Durchsicht — nicht aus. Es wird daher bei den Zwangskassen in Ermangelung einer diesbezüglichen Vorschrift der Anschauung beizutreten sein, daß es der Aufsichtsbehörde unbenommen ist, sämtliche zur Ausübung ihres Aufsichtsrechtes erforderlichen Unterlagen einzufordern, und daß sie beanspruchen kann, daß ihr diese Bücher, Rechnungen usw. in ihrem Amtslokale vorzulegen

sind, soweit dadurch nicht nachweislich eine geordnete Geschäftsführung der Kassen zeitweilig unmöglich gemacht oder doch wesentlich beschränkt werden sollte (vgl. R. XVII 43). Für die Richtigkeit dieser Auffassung sprechen übrigens auch Wortlaut und Sinn der analogen Bestimmungen in den Unfallversicherungsgesetzen und im Invalidenversicherungsgesetz (§§ 125 Abs. 2 und 3 GUVG., 131 Abs. 2 und 3 LUVG., 108 Abs. 1 und 3 IVG.). Im Gebiete dieser beiden Versicherungszweige kann über die zulässige Art und Weise der Prüfung der Geschäftsführung mit Rücksicht auf die Fassung der zit. Gesetzesstellen ein Zweifel nicht bestehen. Hier ist es dem Aufsichtführenden selbst überlassen, ob die Prüfung durch kommissarische Untersuchung oder durch Bericht und Aktenübersendung vorgenommen werden soll. Die Berufsgenossenschaften und Versicherungsanstalten sind verpflichtet, diese Prüfung nicht nur zu gestatten, sondern das zu ihrer Vornahme Erforderliche selbst zu tun. Die mit der Geschäftsführung betrauten Organe, die Mitglieder des Vorstandes und Sektionsvorstandes, die Vertrauensmänner und alle sonstigen Angestellten sind verpflichtet, die Bücher, Belege und die auf den Inhalt der Bücher bezüglichen Korrespondenzen sowie die auf Festsetzung der Entschädigungen und der Jahresbeiträge bezüglichen Schriftstücke der Aufsichtsbehörde selbst oder ihren Beauftragten vorzulegen. Ausdrücklich hinzugefügt wurde im Jahre 1899 dem Abs. 3 des § 108 IVG. die Verpflichtung der Anstaltsorgane, der Aufsichtsbehörde „auf Erfordern" auch alle sonstigen Mitteilungen zu machen, welche von jener zur Ausübung des Aufsichtsrechtes als erforderlich erachtet werden. Diese Vorschrift enthält an und für sich keine Erweiterung der Verpflichtungen der Versicherungsanstalten gegenüber früher, da der Umfang des Aufsichtsrechtes des Reichsversicherungsamtes durch das Gesetz von 1899 nicht erweitert worden ist. Jedenfalls geht die im Komm. z. Invalidenversicherungsgesetz von Isenbart

und Spielhagen (Anm. 10 b zu § 108) vertretene Ansicht zu weit, daß die Anstaltsorgane schon von Amts wegen, also abgesehen von einer besonderen vorhergehenden Aufforderung, dem Reichsversicherungsamte diejenigen Mitteilungen zu machen haben, welche nach ihrer pflichtgemäßen Überzeugung von Bedeutung für die Ausübung des Aufsichtsrechtes sein können. Denn diese Auffassung findet nicht nur in den Worten des Gesetzes und in der Begründung des Entwurfs II des Invalidenversicherungsgesetzes keinerlei Rechtfertigung, sondern steht mit diesem im Widerspruche.[8])

Eine der Hauptaufgaben der Aufsichtsbehörden wird es sein, für eine geordnete Finanzwirtschaft der Versicherungsträger besorgt zu sein. Dazu dient vor allem die bereits erwähnte Verpflichtung der Krankenkassen zur Einreichung von Jahresabschlüssen. Innerhalb der gesetzlichen und statutarischen Schranken haben die Kassenorgane über die Höhe der zu erhebenden Beiträge nach freiem Ermessen — vorbehaltlich der Genehmigung nach § 24 — zu bestimmen. Ergibt sich jedoch aus den Jahresabschlüssen der Kasse, daß die Einnahmen derselben zur Deckung ihrer Ausgaben einschließlich der Rücklagen zur Ansammlung und Ergänzung des Reservefonds nicht ausreichen, so hat die Aufsichtsbehörde die Pflicht, darauf hinzuwirken, daß eine Erhöhung der Beiträge oder eine Minderung der Kassenleistungen eintrete; im entgegengesetzten Falle hat sie eine Beitragsherabsetzung oder die Einführung statutarischer Erweiterungen der Unterstützungen zu veranlassen. Eine ähnliche Verpflichtung wie im § 41 für die Krankenkassen ist im § 165 IVG. für die Versicherungsanstalten enthalten. Für die Finanzwirtschaft

[8]) Näheres hierüber s. Gebhardt-Düttmann, Komm. z. IVG. 2. Aufl. § 108 Anm. 13 und Rosin, Das Recht der Arb.-Vers. 2. Teil S. 335 Anm. 19.

derselben ist aber vor allem auch die Bestimmung des § 71 Abs. 2 IVG. von Wichtigkeit. Hiernach haben die Versicherungsanstalten den Entwurf des Voranschlages, welcher alle gesetzlich notwendigen und die fakultativen Ausgaben sowie alle der Versicherungsanstalt nach gesetzlicher Vorschrift und aus Erträgnissen des Vermögens voraussichtlich zufließenden Einnahmen zu enthalten hat, spätestens zwei Wochen vor der zur Festsetzung desselben anberaumten Sitzung des Ausschusses der Aufsichtsbehörde vorzulegen. Diese ist dann befugt, Anstände zu erheben, insoweit der Voranschlag oder Teile desselben den gesetzlichen oder statutarischen Bestimmungen nicht entsprechen.

Voraussetzung für einen geordneten Kassenbetrieb ist, daß derselbe auch in hinreichender Weise vor Veruntreuungen geschützt ist. Dies kann am besten erreicht werden durch Kassenrevisionen, welche von der Aufsichtsbehörde vorzunehmen sind. Im allgemeinen ist es in deren Belieben gestellt, wie oft sie Revisionen vornehmen will. Durch die bayrische Ministerialbekanntmachung vom 15. 10. 1892 Ziff. 30 ist aber den Aufsichtsbehörden wenigstens für den Bereich des Krankenversicherungsgesetzes zur Pflicht gemacht, in jedem Jahre mindestens eine Revision aller Kasseneinrichtungen und Kassen vorzunehmen. Dabei hat die genannte Behörde für die Abstellung der vorgefundenen Mängel Sorge zu tragen, nach Befinden die Bestrafung der Schuldigen herbeizuführen, nach Maßgabe des § 42 KVG. den Zinsfuß für die bis zur Erstattung der veruntreuten Gelder eintretende Verzinsung zu bestimmen und die Zinsbeträge von den Schuldnern nach § 45 KVG. beizutreiben. Außerdem ist darauf zu sehen, daß verfügbare Bestände auf die im Gesetz und Statut zugelassene Art und Weise zinsbar angelegt werden. Damit ist natürlich der Aufsichtsbehörde die Möglichkeit gelassen, während eines Jahres wiederholte Kassenrevisionen vorzunehmen. Nach einer neuer-

dings erfolgten öffentlichen Bekanntmachung des Düsseldorfer Regierungspräsidenten (entnommen aus der Allgemeinen Zeitung vom 25. 5. laufenden Jahres) werden die Aufsichtsbehörden ersucht, vierteljährlich Revisionen vorzunehmen und darauf hinzuarbeiten, daß die Kassenvorstände allmonatlich revidieren. Die gelegentliche und unvermutete Durchsicht der Kassenbücher, verbunden mit einer erschöpfenden Feststellung des buchmäßigen und des tatsächlichen Bestandes bald bei dieser, bald bei jener Kasse, beugt jedenfalls am besten der Neigung zu etwaigen Unregelmäßigkeiten oder gar Unterschleifen vor.

Von größter Wichtigkeit ist natürlich auch die Person des Kassenführers. Wenn auch die Bestellung desselben vor allem Sache der Kassenmitglieder ist, so wird in der oben zit. Bekanntmachung des Düsseldorfer Regierungspräsidenten an die Aufsichtsbehörden das begrüßenswerte Ersuchen gerichtet, ihren Einfluß mehr als bisher dahin geltend zu machen, daß bei der Wahl des Kassenrendanten nur solche Personen in Frage kommen, die bereits eine Vorbildung in Kassensachen haben oder eine Bürgschaft dafür bieten, daß sie in der Lage sind, sich mit den Kassengeschäften in kurzer Zeit vertraut zu machen. Jedenfalls ist zu vermeiden, daß lediglich Versorgungs- oder sonstige in der Person des zu Bestellenden liegende Rücksichten bei der Wahl zum Kassenrendanten maßgebend sind.

Zur Erleichterung der Übersicht in der Rechnungsführung durch Gleichmäßigkeit der Aufstellungen ist bezüglich der Zwangskassen im § 41 Abs. 2 KVG. der höheren Verwaltungsbehörde die Befugnis zugesprochen, über die Art und Form der Rechnungsführung Vorschriften zu erlassen. Für Bayern gelten in dieser Beziehung die Vorschriften der Ministerialbekanntmachung vom 5. 11. 1892. Hiernach wird u. a. jährliche Einreichung der statistischen Nachweise verlangt. Der Berliner Magistrat

verlangt (nach Mugdan und Freund, Entsch. I Nr. 21, 33, 59) von den ihm unterstellten Kassen monatliche Angaben über die Mitgliederzahl und die Kassenlage, auch 10 Tage vor den Sitzungen der Generalversammlung entsprechende Meldung unter Bezeichnung der Tagesordnung. Auf demselben Standpunkte steht unter Billigung der Regierungspräsidenten der Oberbürgermeister in Köln (Arb.-Vers. Bd. 15 S. 32). Wenn diese Anordnungen sowie die Forderung einer Protokollabschrift über die Vorstandssitzungen auch von verschiedenen Seiten als zu weitgehend angesehen werden, so lassen sich dieselben doch zweifellos aus dem Überwachungsrechte herleiten und geben fortlaufend besser über die gesamte Lage der Kasse Klarheit als die allgemein verlangte jährliche Einreichung der statistischen Nachweise. Ebenso wie die angeführte Anordnung des Berliner Magistrats muß auch das Vorgehen mancher Aufsichtsbehörden für gerechtfertigt erachtet werden, welche dem Anschwellen der Verwaltungsausgaben kräftig dadurch entgegenzuarbeiten versucht haben, daß sie über die Einzelposten derselben genaue Auskunft verlangen. Von besonderer Wichtigkeit ist diese Nachprüfung bei den Betriebs-(Fabrik-)Krankenkassen, da nach § 64 Abs. 3 KVG. der Unternehmer die Rechnungs- und Kassenführung auf seine Kosten einem Beauftragten anzuvertrauen hat und eine Sonderung der hierdurch entstehenden Ausgaben von den allgemeinen Verwaltungskosten nicht leicht ist. Ebenso bietet sich für die Sicherstellung des Vermögensbestandes der Kasse eine gute Handhabe durch die Einrichtung, daß in den meisten Fällen die mündelsicher hinterlegten Wertpapiere nur mit Ermächtigung der Aufsichtsbehörde herausgegeben werden dürfen. Die Erlaubnis wird davon abhängig zu machen sein, daß die Kassenverwaltung glaubhaft nachweist, zu welchem Zwecke etwa außerordentliche Betriebsmittel erforderlich werden.

So anerkennenswert das Bestreben ist, die Kasse durch sorgfältiges Überwachen vor Schaden zu schützen, so darf doch die gesetzliche Grenze auch aus Erwägungen der Nützlichkeit nicht überschritten werden. Es ist deshalb der neuerdings gemachte Versuch,[9]) den Umfang des staatlichen Aufsichtsrechtes dadurch zu erweitern, daß behauptet wird, die Krankenkassen hätten nicht das selbständige Recht, Grundstücke zu erwerben und zu bebauen, Darlehen aufzunehmen und auszuleihen, als zu weitgehend und unzulässig zu betrachten; denn es ist den Ortskrankenkassen (ähnlich wie den Betriebs- und Baukrankenkassen §§ 64 u. 72 KVG.) im § 25 KVG. ausdrücklich und ohne Einschränkung die Befugnis zugesprochen, Rechte zu erwerben und Verbindlichkeiten einzugehen einschließlich der dinglichen. Die Krankenkassen können daher ohne aufsichtliche Mitwirkung (R. 22 215) auch Grundstücke erwerben, Krankenhäuser erbauen und dieselben mit Hypotheken belasten. Ebenso unbillig ist das vom Regierungspräsidenten in Düsseldorf gestellte Verlangen, es solle jeder Kassenführer eine Sicherheit im bestimmten Verhältnis zu den Einnahmen und Ausgaben stellen, denn den § 45 KVG. bietet hierfür keine genügende Handhabe. Dasselbe gilt auch von der ebenfalls verlangten Nachprüfung der vom Vorstande mit den Kassenbeamten geschlossenen Verträge.

Es unterliegt wohl keinem Zweifel, daß die Aufsichtsbehörden auch noch andere Maßnahmen, die zur wirksamen Durchführung des Überwachungsrechtes ohne Beeinträchtigung der Selbstverwaltung im besonderen Falle als notwendig erscheinen, zur Anwendung bringen können. Eine erschöpfende Darstellung derselben würde aber zu weit führen, denn es ist auch noch in Betracht zu ziehen, daß der staatlichen Aufsicht auch die mit gewisser administra-

[9]) Erlaß des preuß. Ministers für Handel und Gewerbe vom 28. 5. 1898. MinABl. f. d. ges. innere Verwaltung 1898 S. 146.

tiver Selbständigkeit ausgestatteten Einrichtungen der Kassen, Berufsgenossenschaften und Versicherungsanstalten, wie Heilstätten und Invalidenhäuser usw. unterstehen, und zwar nicht nur der Vorstand, sondern auch alle anderen Organe, soweit letztere nicht unter der Aufsicht der für sie in ihrer Hauptfunktion zuständigen Behörde verbleiben.[10]) Im § 125 Abs. 4 des GUVG. ist das Aufsichtsrecht des Reichsversicherungsamtes über die genannten Einrichtungen zur Ausschließung von Zweifeln ausdrücklich hervorgehoben.

Weiter soll noch darauf hingewiesen werden, daß die Aufsichtsbehörde jedenfalls für befugt zu erachten ist, um einer rechts- oder statutenwidrigen Maßnahme vorzubeugen, dem in Betracht kommenden Verbandsorgan Belehrung oder Ratschläge zu erteilen, und daß ihr weiter, abgesehen von ihren Befugnissen in § 34 Abs. 1 Satz 3, 37 Abs. 3 Satz 2, 45 Abs. 4 KVG. das Recht zusteht, einen Kommissar in die Generalversammlung zu entsenden, um von den Vorgängen in derselben Kenntnis zu nehmen und nötigenfalls in zweifelhaften Fällen ihre Auffassung kundzugeben (vgl. Hahn, Komm. z. KVG. § 45 Anm. 1b). Gegen diese Ansicht äußert sich allerdings Rosin (Recht d. AV. Bd. 2 S. 335). Allein es dürfte mit Rücksicht auf die allgemein als zu enge anerkannte Begrenzung des staatlichen Aufsichtsrechtes durch letzteren der Auffassung Hahns beizutreten sein.

Übrigens hat die eben genannte Berechtigung der Aufsichtsbehörde im Gebiete des Krankenversicherungsgesetzes seit der Novelle zu diesem Gesetze vom 25. 5. 1903 an praktischer Bedeutung sehr viel verloren, da nunmehr durch den dem § 35 KVG. neu hinzugefügten Abs. 3 der Vorsitzende des Vorstandes verpflichtet worden ist, von selbst Beschlüsse der Kassenorgane, welche gegen die

[10]) vgl. hierzu Rosin, Das Recht der Arb.-Vers. 2. Teil S. 331 Ziff. 3.

gesetzlichen und statutarischen Vorschriften verstoßen unter Angabe der Gründe durch Bericht an die Aufsichtsbehörde zu beanstanden. Mit dieser Bestimmung wird den Aufsichtsbehörden gegenüber rechtswidrigen Beschlüssen der Selbstverwaltungskörper eine ganz besonders wirksame Befugnis erteilt, und wenn auch das Beanstandungsrecht zunächst von dem Vorsitzenden des Kassenvorstandes auszuüben ist, so bleibt dasselbe doch eine Maßregel der Staatsaufsicht. Die Bestimmung des § 35 Abs. 3 hat ihr Vorbild im § 75 IVG. Diese letztgenannte Vorschrift hat sich nach Wegfall des Instituts des Staatskommissars (§ 63 des Gesetzes von 1889) als notwendig erwiesen, um eine wirksame Anwendung der Aufsichtsbefugnisse sicherzustellen. Diese beiden Gesetzesstellen haben die weitgehendste Ähnlichkeit miteinander und bezwecken gleich den Zusätzen zu § 42 KVG. (Abs. 3 – 6) den Schutz der Versicherungseinrichtungen selbst als auch der an ihnen Beteiligten, vor allem der Versicherten gegen willkürliches, eigenmächtiges und unredliches Verhalten von Vorstandsmitgliedern und von Rechnungs- und Kassenführern (Mot. zu § 35 Abs. 3 RVG. S. 12 u. 13).

Voraussetzung für die Ausübung des Beanstandungsrechtes ist das Vorliegen eines Beschlusses, der von einem Kassenorgan oder Organ der Versicherungsanstalt ausgeht, also vom Vorstand oder von der Generalversammlung bezw. vom Ausschuß der Versicherungsanstalt. Die Generalversammlung ist zwar nicht ausdrücklich erwähnt, gleichwohl ist auch sie wie der Vorstand ein Kassenorgan, dessen gesetz- und statutenwidrige Beschlüsse zu beanstanden sind. Einzelne Vorstandsmitglieder oder Ausschüsse der Kassen stellen keine besonderen Organe dar. Ihre Beschlüsse unterliegen aber der Beanstandung, soweit sie gleich eigentlichen Vorstandsbeschlüssen nach außen wirksam werden wollen; außerdem können sie vom Gesamtvorstande abgeändert werden. Beschlüsse von Kom-

missionen des Vorstandes oder der Generalversammlung sind zur Beanstandung ungeeignet.

Eine weitere Voraussetzung des Beanstandungsrechtes ist das Vorhandensein eines Verstoßes gegen das Gesetz oder Statut, und zwar muß er gefunden werden können entweder in der Überschreitung der Zuständigkeit des beschließenden Organs oder in der sonstigen Verletzung einer materiellrechtlichen Vorschrift des Reichs- oder Landesrechts. Zweckmäßigkeits- und Ermessensfragen können nicht im Wege der Beanstandung angefochten und nachgeprüft werden.

Hinsichtlich des Verfahrens gilt folgendes. Die Beanstandung obliegt dem Vorsitzenden des Vorstandes als eine Pflicht. Eine solche Pflicht ist zwar ohnehin daraus abzuleiten, daß der Vorsitzende sich zivilrechtlicher Verantwortung und disziplinärem Einschreiten aussetzen würde, wenn er zur Ausführung eines gesetz- oder statutenwidrigen Beschlusses mitwirken würde oder auch nur stillschwiege (§§ 42, 45 KVG.). Nunmehr ist diese Pflicht des Vorstandes aber ausdrücklich gesetzlich festgelegt und derselbe kann zutreffendenfalls auf dem Wege des § 45 Abs. 1 KVG. bezw. § 108 Abs. 3 IVG. zur Ausübung der Beanstandung angehalten werden. Dies kann aber, und zwar auch nach den neueren Bestimmungen, selbstverständlich nur gelten, wenn dem Vorsitzenden des Vorstandes die Unstatthaftigkeit des Beschlusses bewußt ist oder bei pflichtgemäßer Sorgfalt zum Bewußtsein kommen mußte. „Es wäre eine unsinnige Auslegung des Gesetzes, wenn man einen Vorsitzenden verantwortlich machen wollte, weil er eine andere Rechtsauffassung hat, wie vielleicht in einem richterlichen Erkenntnise niedergelegt ist. Es kann sich vielmehr hier nur um ganz flagrante Fälle handeln“ (Äußerung des königl. Staatssekretärs des Innern in der zweiten Lesung. Stenogr. Ber. des Reichstages 1900/03 S. 9097).

Da ein Unterlassen der Beanstandung „eine Verweigerung einer gesetzlichen Obliegenheit" in sich schließt, so liegt es nahe, anzunehmen, daß die Aufsichtsbehörden auf Grund des Rechtes der Selbstübernahme von Organfunktionen die Beanstandung selbst aussprechen können. Dies trifft aber nicht zu, denn der Vorsitzende des Vorstandes ist kein besonderes Kassen- oder Anstaltsorgan, und außerdem erscheint es sinnwidrig, daß die Aufsichtsbehörde an sich selbst berichten soll.[11])

Die Beanstandung hat aufschiebende Wirkung, d. h. der beanstandete Beschluß darf bis zur Entscheidung durch die Aufsichtsbehörde nicht ausgeführt werden. Eine Frist für die Beanstandung besteht nicht. Dieser letzte Umstand ist nicht ohne Bedenken. Denn der Vorsitzende kann die Ausführung eines längst gefaßten Beschlusses auch dann noch hindern, wenn bereits weitgehende Vorkehrungen zu dessen Ausführung getroffen sind oder die Ausführung selbst schon begonnen hat. Es ist daher als weitere Pflicht des Vorsitzenden anzusehen, daß er sofort, ohne schuldhafte Säumnis an die Aufsichtsbehörde berichtet, schon um dieselbe auch möglichst rechtzeitig in die Lage zu versetzen, die Beanstandung event. für grundlos zu erklären.

Der Umstand, daß auch eine andere Behörde zur Beseitigung der Rechtswirkungen eines gesetzwidrigen Beschlusses vorhanden ist, z. B. bei Verletzung von Sätzen des Zivilrechts die ordentlichen Gerichte, steht dem Beanstandungsrechte nicht entgegen. Denn die ordentlichen Gerichte sind nicht zur Beseitigung der Rechtswirkungen „gesetzwidriger Beschlüsse von Kassenorganen usw." eingesetzt. Ihre Entscheidung kann nur zufällig in dieser Weise wirken. Fraglich kann es sein, ob bei Beschlüssen,

---

[11]) vgl. hierzu Stier-Somlo, Deutsche Sozialgesetzgebung Bd. 1 S. 259.

welche zu ihrer Gültigkeit ohnehin die Genehmigung der Aufsichtsbehörde oder der höheren Verwaltungsbehörde bedürfen, sich die Pflicht zur Beanstandung erledigt, solange noch nicht über die Genehmigung entschieden ist. Dies hat das preuß. oberste Verwaltungsgericht mit Bezug auf analoge Bestimmungen des preuß. Verwaltungsrechtes angenommen.[12]) Für das Kranken- und Invalidenversicherungsgesetz kann dies jedoch nicht als geltendes Recht anerkannt werden. Allerdings kann in solchen Fällen die Beanstandung nicht die ihr sonst eigene aufschiebende Wirkung äußern, weil der Beschluß ohne die Genehmigung an und für sich nicht ausführbar ist; aber der Bericht an die Aufsichtsbehörde hat doch auch informatorische Bedeutung, und diese Pflicht des Vorsitzenden des Vorstandes zur Information der Aufsichtsbehörde über die nach seiner Meinung obwaltenden rechtlichen Bedenken, sowie besonders über tatsächliche Verhältnisse, welche für die Beurteilung der Gesetz- und Statutenwidrigkeit des Beschlusses in Betracht kommen können, bleibt in jedem Falle bestehen. Die Aufsichtsbehörde wird dadurch in die Lage versetzt, ihrerseits auf die Versagung der Genehmigung hinzuwirken. Ist diese erteilt, so kann die Beanstandung nicht mehr in Frage kommen. Es kann nicht die Meinung des Gesetzgebers sein, daß der Vorsitzende durch seinen Bericht einen von der Aufsichtsbehörde oder höheren Verwaltungsbehörde bereits genehmigten Beschluß außer Wirkung setzen könne.

Erklärt die Aufsichtsbehörde die Beanstandung für unbegründet, so entfällt deren aufschiebende Wirkung. Hiergegen hat der Vorstandsvorsitzende kein Rechtsmittel. höchstens eine formlose Vorstellung an die Oberaufsichtsbehörde im Gebiete des Krankenversicherungsgesetzes, Billigt sie die Beanstandung, so kann sie die Ausführung

---

[12]) vgl. hierzu Hahn, Arb.-Vers. Bd. 21 S. 97 ff.

des Beschlusses nötigenfalls durch Strafen oder sonstige Zwangsmittel hintanhalten und es finden gegen ihre Entscheidung die vorgesehenen Rechtsmittel statt.

Unter lebhaftem Widerspruche der Kassen, welche sich gegen jede weitere Ausdehnung des staatlichen Aufsichtsrechts aussprachen, erfuhr die staatliche Aufsichtsgewalt durch die Novelle von 1903 eine ausgeprägtere Sicherstellung dadurch, daß den Aufsichtsbehörden die Befugnis erteilt wurde, gegen säumige Vorstände, Vorstandsmitglieder, Rechnungs- oder Kassenführer in bestimmten Fällen mit Amtsenthebung vorzugehen (§ 42 Abs. 4—6 KVG.). Wie die neue Bestimmung des § 35 III KVG. ist auch die Befugnis der Aufsichtsbehörde zur Amtsenthebung von Vorstandsmitgliedern und Kassenbeamten im Entwurfe von 1903 mit dem Bedürfnis des Schutzes gegen finanzielle Schädigungen der Kasse begründet worden. Voraussetzung der Absetzungsbefugnis ist, daß der Betreffende entweder infolge gerichtlicher Anordnung in der Verfügung über sein Vermögen im ganzen beschränkt ist, was nur im Falle der Konkurseröffnung, der Entmündigung und der vorläufigen Vormundschaft zutrifft (§§ 1 u. 7 KO. 114, 116 ff. BGB.), oder daß gegen ihn auf Unfähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter oder auf Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte rechtskräftig erkannt ist, oder daß Tatsachen vorliegen, welche sich als grobe Pflichtverletzung in bezug auf Kassenführung darstellen. Die Entscheidung ist in das Belieben der Aufsichtsbehörde gestellt, insofern diese unter den gegebenen Voraussetzungen die Enthebung verfügen kann, nicht verfügen muß.[13]) Die Entscheidung, welche die vorgängige Anhörung des Kassenorgans und des Vorstandes erfordert, wird dem Vorstande und dem

[13]) Das Plenum änderte die im Entwurf und im Kommissionsbeschluß vorgesehene kategorische Bestimmung in eine Ermächtigung der Aufsichtsbehörden: „kann enthoben werden“ statt „ist zu entheben“.

abgesetzten Organ in schriftlicher Form zugestellt. Erst hiermit wird die Verfügung wirksam.

Desgleichen hat die Aufsichtsbehörde die Befugnis, für den Fall, daß gegen ein Vorstandsmitglied, einen Rechnungs- oder Kassenführer das Hauptverfahren wegen eines Verbrechens oder eines Vergehens eröffnet ist, das die Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte oder der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter zur Folge haben kann, den Betreffenden bis zur Beendigung des Strafverfahrens seines Amtes zu entheben (§ 42 Abs. 5). Im Gegensatz zu § 42 Abs. 4 ist hier vorgängige Anhörung der Beteiligten nicht erforderlich. Die Maßregel des Abs. 5 wird wirkungslos mit Beendigung des Strafverfahrens, d. h. mit der rechtskräftigen Entscheidung des Gerichts. Lautet diese auf Freisprechung, so ist die vorläufige Amtsenthebung sofort hinfällig, ebenso, falls zwar eine Verurteilung zur Strafe, nicht aber zu den erwähnten Nebenstrafen erfolgt. Ist aber auf diese Nebenstrafen erkannt, so findet Abs. 4 Anwendung, d. h. die Aufsichtsbehörde kann nunmehr die endgültige Absetzung verfügen.

Ebenso wie das Krankenversicherungsgesetz enthielten ursprünglich auch das Invalidenversicherungsgesetz und die Unfallversicherungsgesetze keine Bestimmungen über Amtsenthebung von Organen der Versicherungsanstalten bezw. solche der Berufsgenossenschaften für den Fall, daß nachträglich eine Voraussetzung ihrer Wählbarkeit fortfällt oder ein bezüglicher Mangel bekannt wird, oder daß grobe Verletzungen der Amtspflicht vorkommen. Diesen Mangel ersetzt seit 1899 im Invalidenversicherungsgesetz der § 91. In Anlehnung an denselben ist durch die Novelle vom 30. 6. 1900 eine gleichlautende Bestimmung auch für die Unfallversicherungsgesetze eingeführt worden (§§ 47 GUVG., 49 LUVG., 14 BUVG. u. 47 SUVG.). Aber im Gegensatz zu der durch die Aufsichtsbehörde vorzunehmenden Amtsenthebung bei den Kranken-

kassen erfolgt die Anwendung dieser Maßregel bei den genannten Gesetzen durch Beschluß des Vorstandes der Versicherungsanstalt bezw. der Berufsgenossenschaft.

Während also bei der Krankenversicherung den Aufsichtsbehörden das Recht eingeräumt ist, unter den oben erwähnten Voraussetzungen mit Amtsenthebung einzuschreiten, ist die Anwendung der tiefeinschneidenden Maßregel des § 47 KVG., welcher beim Vorliegen der in Abs. 1 Ziff. 1 u. 2 a. a. O. erforderlichen Voraussetzungen die Schließung der Kasse vorsieht und damit die allgemeine Beendigung ihrer individuellen Existenz zur Folge hat, der höheren Verwaltungsbehörde vorbehalten. Die Tätigkeit der Aufsichtsbehörde in solchen Fällen ist in der Min.-Bekanntm. vom 15. 10. 1892 Ziff. 33 bis 35 geregelt. Zu unterscheiden von der Schließung der Kassen, welche von Amts wegen zu erfolgen hat, ist die Auflösung derselben. Letztere ist eine Beendigung der Kasse, welche die höhere Verwaltungsbehörde in Ausübung des staatlichen Aufsichtsrechtes auf Antrag eintreten lassen kann. Die Unfallversicherungsgesetzgebung kennt nur eine Auflösung der Berufsgenossenschaft durch den Bundesrat (§§ 54 GUVG., 64 LUVG.). Jedoch ist bei diesem Verfahren auch die Aufsichtsbehörde insofern beteiligt, als die Auflösung der Berufsgenossenschaften auf Antrag des Reichsversicherungsamtes erfolgt. Im Invalidenversicherungsgesetz spielt die Auflösung in organisatorischer Beziehung eine selbständige Rolle überhaupt nicht; das Gesetz erwähnt hier nur einmal als eine möglicherweise eintretende Folge von Veränderungen der Bezirke der Versicherungsanstalten (§ 101 Abs. 2 IVG.):

2. Zwangsbefugnis.

Die bisher betrachteten Befugnisse der Aufsichtsbehörden wären zum großen Teile illusorisch, wenn diesem nicht auch die Möglichkeit eingeräumt wäre, in den Fällen, in welchen sie durch pflichtwidriges Verhalten der Verbandsorgane zum Einschreiten veranlaßt wurden, den ihrerseits getroffenen Anordnungen durch Anwendung von Strafmitteln den nötigen Nachdruck zu verleihen.

Es ist denselben deshalb ebenso wie im § 45 Abs. 1 KVG. für die Krankenversicherung in den entsprechenden Gesetzesstellen auch für die übrigen Versicherungszweige [14]) die ausdrückliche Befugnis zugesprochen worden, die Befolgung der gesetzlichen und statutarischen Vorschriften durch Androhung, Festsetzung und Vollstreckung von Ordnungsstrafen gegen die betreffenden Organe zu erzwingen. Dieselben bestehen durchgehends in Geldstrafen, welche einer Umwandlung in Haftstrafen prinzipiell nicht unterliegen.[15]) Die Strafbefugnis der Aufsichtsbehörden soll zunächst nicht der Ahndung begangenen Unrechts dienen, sondern der Erzwingung schuldiger Handlungen. Die aus diesem Grunde zu verhängenden Strafen sind also ihrer Natur nach Exekutivstrafen. Die Bestimmung der Exekutivstrafen geht in erster Linie dahin, im konkreten Falle als Zwangsmittel zur Erzielung eines bestimmten Erfolges zu dienen; sie muß daher, um verhängt werden zu können, im Einzelfall dem Betreffenden vorher angedroht sein. Die Androhung aber kann nur erfolgen, wenn der dem Gesetze entsprechende äußere Zustand, welcher erzwungen werden soll, im Momente der Androhung noch bezw. wieder

---

[14]) vgl. §§ 126 Satz 2 GUVG., 132 Abs. 1 LUVG., 41 BUVG., 128 SUVG., 108 Abs. 3 IVG.

[15]) Über die Höhe derselben vgl. Reger-Henle, KVG. 7. Aufl. § 45 Anm. 3.

erreichbar ist, während die Festsetzung der angedrohten Strafe von dieser Voraussetzung nicht mehr abhängig ist. Die Aufsichtsbehörde darf daher in den hier in Betracht kommenden Fällen nicht ohne weiteres eine nach ihrer Auffassung pflichtwidrige Handlung oder die Verzögerung einer Pflichterfüllung disziplinär bestrafen, sondern sie hat zunächst im ersteren Falle die Beseitigung des durch die pflichtwidrige Handhabung geschaffenen Rechtszustandes, im letzteren Falle die Vornahme der unterlassenen pflichtgemäßen Handlung unter Strafandrohung anzuordnen und darf erst bei fortdauerndem Ungehorsam die Strafe festsetzen.

Dem Begriffe der Staatsaufsicht entsprechend darf die Behörde ihre Strafbefugnis nach ausdrücklicher Hervorhebung der Gesetze nur anwenden, um die Befolgung gesetzlicher oder statutarischer Vorschriften bezw. die Erfüllung einzelner im Gesetz oder Statut auferlegter Pflichten zu erzwingen, nicht aber um in Zweckmäßigkeitsfragen eine bestimmte Entscheidung herbeizuführen.

Bezieht sich das Aufsichtsrecht sachlich auf die gesamte Tätigkeit der Kassen, Berufsgenossenschaften und Versicherungsanstalten, gleichviel von welchen Organen sie im einzelnen ausgeht oder auszugehen hat, so dürfen sich die Zwangsmaßregeln aus § 45 KVG. und den übrigen zit. Gesetzesstellen nicht gegen den Verband als solchen richten, auch nicht gegen die Mitglieder und an demselben Beteiligten, sondern stets gegen gewisse näher bestimmte Inhaber verbandsmäßiger Organstellen, vor allem gegen den Vorstand, aber auch gegen diesen nicht in seiner Gesamtheit, sondern nur gegen die Mitglieder der Kassenvorstände, Inhaber von Genossenschaftsämtern[16]) usw., in

[16]) Bei den Hilfskassen kann sich der Zwang auch gegen die Vorstände örtlicher Verwaltungsstellen und gegen die mit der Abwicklung der Geschäfte aufgelöster oder geschlossener Kassen betrauten Personen richten (HKG. § 19a—d).

deren persönliches Vermögen die Strafe vollstreckt wird Ist also von vornherein ersichtlich, daß nur einzelnen Mitgliedern des Vorstandes der Vorwurf der Nichtbefolgung einer gesetzlichen oder statutarischen Vorschrift gemacht werden kann, so wird sich der Zwang auch nur gegen diese Personen richten dürfen, und es kann jedem einzelnen von der Maßregel der Aufsichtsbehörde betroffenen Vorstandsmitgliede unbenommen sein, event. im Rechtsmittelwege geltend zu machen, daß ihm persönlich gegenüber die Voraussetzungen des § 45 Abs. 1 KVG. usw. nicht zutreffen. Gegen den Rechnungsführer der Kassen, welcher in der Regel den Mitgliedern als Hauptperson erscheint, richtet sich die Strafbefugnis der Aufsichtsbehörden aus § 45 I KVG. nicht. Es wurde ein dahingehender Antrag, auch die Kassenbeamten dem Strafzwange zu unterwerfen, abgelehnt, um die alleinige Verantwortlichkeit des Vorstandes nicht abzuschwächen (Komm.-Ber. v. 1892 S. 28).

Neben der Strafbefugnis aus § 45 KVG. ist der Aufsichtsbehörde im Gebiete des Krankenversicherungsgesetzes auch noch ein Ordnungsstrafrecht eingeräumt in den §§ 76 a Abs. 3 und 76 b Abs. 2 zum Zwecke der Bestrafung derjenigen Organe, welche sich gegen die den Armenverbänden, Berufsgenossenschaften und Versicherungsanstalten gegenüber bestehende Auskunfts- und Meldepflicht verfehlen. Hier ist keine Androhung der Strafe nötig, es kann vielmehr nach Ablauf der einwöchigen Anzeigefrist die Festsetzung und Vollstreckung derselben ohne weiteres erfolgen. Gegen die Strafverfügung steht binnen 14 Tagen der Weg der Beschwerde an die nächste vorgesetzte Amtsstelle offen (§ 76 e KVG.).

3. Genehmigungsrecht.

Die in den Versicherungsgesetzen vorgesehenen Fälle, in denen das staatliche Genehmigungsrecht in Wirksamkeit tritt, sind, wie bereits erwähnt, nur wenige. Da es der

eigentliche Zweck des Genehmigungsrechtes ist, dem Staate und den Versicherten eine Garantie dafür zu bieten, daß die Versicherungsgeschäfte in einer dem Gesetze entsprechenden Weise von Organisationen besorgt werden, welche ihrer Aufgabe auch wirklich gewachsen sind, so hat die Aufsichtsbehörde als das die Staatsgewalt repräsentierende Organ ihr Plazet vor allem zu Beschlüssen zu erteilen, welche die Entstehung der Versicherungsträger bezw. eine Veränderung in ihrem inneren Bestand sowie Maßnahmen von einiger Bedeutung in ihrer Finanzwirtschaft betreffen. Es fragt sich nun, muß diese Genehmigung der Aufsichtsbehörde beim Vorhandensein gewisser gesetzlicher Voraussetzungen erteilt werden, oder hat die genannte Behörde freie Hand in der Erteilung derselben? Die Arbeiterversicherungsgesetzgebung hat die Voraussetzungen, unter welchen die Genehmigung versagt werden darf, im allgemeinen nicht begrenzt. Die Aufsichtsbehörde kann daher ihrem die Genehmigung versagenden Beschlusse ebensowohl rechtliche Erwägungen als Zweckmäßigkeitsrücksichten unterstellen. Nur in einem Falle ist von diesem Grundsatze eine Ausnahme gemacht, insofern sich die von der höheren Verwaltungsbehörde vorzunehmende Prüfung der Statuten der organisierten Krankenkassen bei der Entstehung derselben unter prinzipiellem Ausschluß von Zweckmäßigkeitserwägungen lediglich auf die Übereinstimmung des Statuts mit den Anforderungen des Gesetzes beschränkt. Die Genehmigung darf gemäß § 24 KVG. nur versagt werden, wenn das Statut den Anforderungen des Gesetzes nicht genügt, wenn also die Satzung nicht vorschriftsmäßig zustande gekommen ist, wenn es am notwendigen Inhalte des Statuts mangelt oder wenn eine Bestimmung mit dem Zwecke der Kasse nicht in Verbindung steht oder einer gesetzlichen Vorschrift zuwiderläuft, und außerdem wenn die Bestimmungen über die Klassen von Personen, welche der Kasse an-

gehören sollen, mit den Bestimmungen des Statuts einer anderen Kasse im Widerspruch steht. Aus anderen als den angegebenen Gründen ist die Versagung unstatthaft, insbesondere ist es unzulässig, Zweckmäßigkeitsrücksichten geltend zu machen; nur bezüglich der Frage, ob eine Bestimmung mit dem Zwecke der Kasse nicht in Verbindung steht (§ 23 Abs. 3 KVG.), wird das freie Ermessen der Natur der Sache nach nicht auszuschließen sein.[17])

In den Bestimmungen der Unfallversicherungsgesetze dagegen fehlt eine Vorschrift, welche dem Bescheide der Aufsichtsbehörde derartig scharf gezogene Schranken setzt. Es können deshalb bei der Prüfung des Berufsgenossenschaftsstatuts nicht nur gesetzwidrige Bestimmungen vom Reichsversicherungsamte beanstandet werden, sondern auch solche, die nicht angemessen oder unzweckmäßig erscheinen; denn § 39 GUVG.[18]) verlangt zur Gültigkeit des Genossenschaftsstatuts nur im allgemeinen dessen Genehmigung durch das Reichsversicherungsamt. Beispielsweise ist angenommen worden, daß einer zu hohen Bemessung des Mindestbeitrages (§ 30 Abs. 2) durch Versagung der Genehmigung entgegengetreten werden kann (Sten. Ber. v. 7. 5. 1900 S. 5311 A), ebenso einer unzweckmäßig weitgehenden Befugnis eines einzigen Vorstandsmitgliedes zur Vertretung der Berufsgenossenschaft (§ 2 Abs. 1) namentlich in bezug auf die Verfügung über das Genossenschaftsvermögen.[19])

Auch das Invalidenversicherungsgesetz[20]) enthält keine nähere Bestimmungen darüber, aus welchen Gründen einem zur Prüfung vorgelegten Statut der Versicherungsanstalt die Genehmigung zu versagen ist oder versagt werden

---

[17]) vgl. Stier-Somlo, Deutsche Sozialgesetzgebung 1. Teil S. 195 ff.

[18]) Ebenso §§ 40 LUVG., 14 BUVG., 39 SUVG.

[19]) vgl. Woedke, Komm. z. UVG. 5. Aufl. zu § 39.

[20]) vgl. Landmann, Komm. z. IVG. 2. Aufl. zu § 72.

kann. Abgesehen davon, daß auf Grund der §§ 72 Abs. 1 und 108 Abs. 1 IVG. die Genehmigung versagt werden muß, wenn die das Statut betreffenden Beschlüsse einen gesetzwidrigen Inhalt haben oder nicht in der vorgeschriebenen Form zustande gekommen sind, wird die gänzliche oder teilweise Versagung oder Erteilung der Genehmigung dem Reichsversicherungsamte bezw. den Landesversicherungsämtern anheimzugeben sein, wobei in erster Linie darauf Bedacht zu nehmen sein wird, daß das Statut die Versicherungsanstalt nicht zu sehr finanziell belastet.

Wenn die Aufsichtsbehörden in der Regel auch nicht dazu befugt sind, Änderungen des Statuts nach einer bestimmten Richtung anzuordnen,[21]) so unterliegen doch Beschlüsse über beabsichtigte Abänderungen eines schon genehmigten Statuts abermals ihrer Genehmigung. Die der Erteilung oder Versagung der Genehmigung vorausgehende Prüfung hat sich auch darauf zu erstrecken, ob die Abänderungsbeschlüsse nach Maßgabe des Statuts gültig gefaßt sind.

Im Interesse einer wirksamen Durchführung der Aufgaben der Arbeiterversicherung ist u. a. auch die Möglichkeit einer Zusammenfassung mehrerer Versicherungsträger vorgesehen. So sind Vereinigungen zu gemeinsamen Ortskrankenkassen, zu gemeinsamer Gemeindekrankenversicherung und zu gemeinsamen Betriebskrankenkassen möglich (§§ 43, 12[22]) u. 67 c KVG.). Die Beschlüsse der maßgebenden Organe, durch welche die beabsichtigte Verschmelzung der Einzelverbände zu Gesamtverbänden erfolgen soll, bedürfen stets der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde, die insbesondere das Vorhandensein einer geregelten Verwaltung und das Fehlen von Kollisionen mit anderen Organisationsformationen

---

[21]) Ausnahmen §§ 33 III u. 48a KVG.

[22]) §§ 12—14 KVG. finden in Bayern keine Anwendung.

zu prüfen hat. Ebenso hat die Aufsichtsbehörde die Beschlüsse zu genehmigen, welche die statutarische Ausdehnung der Versicherungspflicht bezwecken, und erlangt dadurch eine gewisse Einwirkung auf die Bestimmung des Kreises der Versicherten. Einige weitere Fälle, bei denen die Genehmigung der Aufsichtsbehörde vorgeschrieben ist, betreffen im Krankenversicherungsgesetz die Erhöhung von Beiträgen der Mitglieder der Gemeindekrankenversicherung gemäß § 10 KVG., die Festsetzung von verschieden hohen Beiträgen bei den Ortskrankenkassen, welche für verschiedene Erwerbszweige und Betriebsarten errichtet sind (§ 22 Abs. 3 KVG.), ferner die Festsetzung einer Mahngebühr gemäß § 55 Abs. 3 KVG. und endlich den Erlaß von Vorschriften, welche Ordnungsstrafen vorsehen in bezug auf Krankenanmeldung, das Verhalten von Kranken und Krankenaufsicht nach Beschluß der Generalversammlung und sonstigen Statutenbestimmungen (§ 26 a Abs. 2 a. E. und § 54).

Im Gebiete des Unfallversicherungsgesetzes bedarf, abgesehen von der Genehmigung des Statuts, der Erlaß von Unfallverhütungsvorschriften[23]) sowie die Aufstellung und Abänderung des für alle Berufsgenossenschaften mit Ausnahme der land- und forstwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft und der Seeberufsgenossenschaft obligatorischen Gefahrentarifs[24]) der Genehmigung des Reichs- bezw. des Landesversicherungsamtes. Desgleichen ist die Erhöhung des Reservefonds der Genossenschaft über den gesetzlichen Mindestbetrag (§ 34 III GUVG.) sowie die Inangriffnahme desselben, bevor er einen bestimmten Mindestbetrag erreicht hat (§§ 34 II GUVG., 37 II LUVG., 15 BUVG.), ebenso die Vereinbarung mehrerer Genossenschaften über gemeinsame Tragung des Risikos (§ 51 GUVG.) an die Genehmi-

[23]) §§ 115 GUVG., 123 LUVG., 40 BUVG., 18 SUVG.
[24]) §§ 49 III GUVG., 52 III LUVG., 14 BUVG., 51—56 SUVG.

gung der Aufsichtsbehörde gebunden; und endlich ist auch bei Errichtung von Heil und Genesungsanstalten die kuratelamtliche Genehmigung des Reichsversicherungsamtes vorgeschrieben (§ 31 GUVG.), das sowohl hinsichtlich der Art der Ausführung als auch hinsichtlich der Deckung der Kosten Bedingungen stellen kann.

Im Invalidenversicherungsgesetze, in welchem das staatliche Interesse schon dadurch eine erhöhte Sicherstellung gefunden hat, daß in den einzelnen Versicherungsanstalten Staatsbeamte als Vorstände tätig sind, sind die Fälle, in welchen staatliche Genehmigung vorgeschrieben ist, nur sehr wenige. Vor allem bedürfen der aufsichtlichen Genehmigung Beschlüsse über eine außergewöhnliche Art der Anlegung des Anstaltsvermögens (§ 164 III IVG.), ebenso auch die von den Versicherungsanstalten zu erlassenden Bestimmungen über die Beitragsentrichtung durch die Arbeitgeber bei Akkord-Stücklohn usw. nach § 140 III IVG. und der Erlaß von Kontrolvorschriften, gemäß § 161 IVG. Bei verschiedenen anderen Angelegenheiten, z. B. in den Fällen der §§ 45, 66, 100 usw. IVG., ist die Genehmigung des Bundesrates vorgeschrieben. Dieselben sind jedoch für den Zweck der gegenwärtigen Abhandlung ohne Belang, da der Bundesrat nicht als Aufsichtsbehörde im gewöhnlichen Sinne gelten kann.

4. Übernahme von Organfunktionen.

Die weitgehendste und in die Selbstverwaltung der Versicherungsträger am tiefsten einschneidende Befugnis ist der staatlichen Aufsichtsgewalt dadurch gegeben, daß die Aufsichtsbehörden unter Umständen *die Funktionen der berufenen Verbandsorgane selbst übernehmen können*. Dieses Recht ist durchaus nicht unbegrenzt, sondern findet ebenso wie auch die übrigen Mittel der staatlichen Aufsichtsführung im Gesetze selbst

die Schranken seiner Anwendbarkeit. Ein Einschreiten in dieser Richtung kann nur dann stattfinden, wenn eine gesetzliche Veranlassung dafür gegeben ist.

Wohl am weitesten ausgedehnt ist diese Befugnis der Aufsichtsbehörden in der Krankenversicherungsgesetzgebung. Hier ist ein Fall der Selbstübernahme von Rechten und Pflichten der Kassenorgane durch die Aufsichtsbehörden zunächst dann gegeben, wenn die genannte Behörde die Berufung der Kassenorgane zu Sitzungen verlangt, diesem Verlangen jedoch nicht entsprochen wird. Unter diesen Umständen kann die Aufsichtsbehörde selbst die Sitzungen anberaumen (§ 45 Abs. 3 KVG.). Diese Bestimmung ist entgegen ihrem höchst umfassenden Wortlaut im Zusammenhange mit Abs. 1 a. a. O. auf diejenigen Fälle zu beschränken, in denen nach Gesetz oder Statut das betr. Kassenorgan zu einer Sitzung berufen werden muß, und ist in diesem Umfange auch allgemeiner Anwendung fähig. In den auf diese Weise anberaumten Sitzungen kann die Aufsichtsbehörde selbst die Leitung der Verhandlungen übernehmen (§ 45 Abs. 4 KVG.). Das Kassenstatut muß über die Form der Anberaumung von Sitzungen Bestimmungen enthalten, und es liegt in der Natur der Sache, daß die behördliche Berufung der Versammlung auf dieselbe Weise zu erfolgen hat wie die Bekanntmachung bezw. die Berufung derselben durch den Kassenvorstand; andernfalls können in solchen Versammlungen gültige Beschlüsse überhaupt nicht gefaßt werden, ebenso dann nicht, wenn die Voraussetzungen für die Einberufung der Versammlung durch die Aufsichtsbehörde statt durch den Vorstand nicht gegeben waren. Es würde unstatthaft sein, in das Statut eine Bestimmung aufzunehmen, wonach die Behörde sich eines von dem sonst üblichen abweichenden Weges für ihre Kundgebungen bedienen darf. Hieran ist der Versuch verschiedener Kassen wiederholt gescheitert, für ihre

Vorstandsbekanntmachungen eine Zeitung mit ausgeprägt sozialdemokratischer Richtung zu wählen, weil die Aufsichtsbehörde sich nicht zwingen lassen wollte, gegebenenfalls auch ihrerseits diese Zeitung zu benutzen.

Im Gebiete des Hilfskassengesetzes hat die Aufsichtsbehörde nur in dem einen Falle des § 33 Abs. 3 reichsgesetzlich das Recht und die Pflicht, an Stelle des säumigen Vorstandes die Generalversammlung zu berufen. Da es sich hier um eine Ausnahmevorschrift handelt, findet eine entsprechende Anwendung des § 33 Abs. 3 KVG. auf andere Fälle, in denen der Vorsitzende zur Berufung der Generalversammlung verpflichtet ist, nicht statt.

Gemäß § 34 KVG. muß jede Kasse einen von der Generalversammlung gewählten Vorstand haben, dessen Wahl, abgesehen von der den Arbeitgebern nach § 38 KVG. zustehenden Vertretung, aus der Mitte der Kassenmitglieder unter Leitung des Vorstandes erfolgt. Die erstmalige Wahl des Vorstandes aber sowie spätere Wahlen, bei denen ein Vorstand nicht vorhanden ist, werden von einem Vertreter der Aufsichtsbehörde geleitet.

Wenn also das Kassenstatut genehmigt ist, hat zunächst die Aufsichtsbehörde dafür Sorge zu tragen, daß die Bestellung der Kassenorgane herbeigeführt wird. Besteht die Generalversammlung der Kasse nach den Bestimmungen des Statuts aus Vertretern der Kassenmitglieder, so sind zunächst diese unter der Leitung eines Beauftragten der Aufsichtsbehörde zu wählen. Wird die Wahl verweigert, so hat die Aufsichtsbehörde die Vertreter der Generalversammlung zu ernennen. (§ 37 KVG. und MinBekanntm. v. 15. 10. 1892 Ziff. 25). Anders verhält es sich in dem Falle, daß die Kasse erst allmählich in ihrer Mitgliederzahl so wächst, daß schließlich die Ziff. 500 überschritten wird und nunmehr die Generalversammlung nur noch aus den von den Mitgliedern und

Arbeitgebern zu wählenden Vertretern bestehen darf. Diese Vertreterwahl gehört dann nicht zu den Obliegenheiten der Aufsichtsbehörde, es müßte denn sein, daß zufällig der Vorstand seine sämtlichen Mitglieder verloren hätte.

Demnächst beruft die Aufsichtsbehörde sämtliche Mitglieder der Generalversammlung zur Wahl des Kassenvorstandes nach Maßgabe des Kassenstatuts. Die Wahl wird von einem Beauftragten geleitet und getrennt von Kassenmitgliedern und Arbeitgebern vorgenommen. Kommt der Vorstand oder die Generalversammlung nicht zustande, so ernennt die Aufsichtsbehörde die Mitglieder des Vorstands, soweit dieselben aus den Kassenmitgliedern zu wählen gewesen wären.

Diese Vorschrift des Abs. 1 § 39 KVG. gilt nur für die Wahl der Kassenmitglieder zum Vorstand und zur Generalversammlung, nicht auch für jene der Arbeitgeber. Für diese ruht das Vertretungsrecht, wenn sie auf die ihnen zustehende Vertretung verzichtet haben, und sie können diese Vertretung erst mit Ablauf einer Wahlperiode wieder in Anspruch nehmen (§ 39 Abs. 2 KVG.). Es fragt sich, ob diese Sonderbestimmung für das Interesse der Arbeitgeber zweckdienlich ist, und es verdient ernstlich erwogen zu werden, ob nicht auch für diese bei unterlassener Wahl stets eine Ernennung durch die Aufsichtsbehörde stattfinden soll. Die entsprechende Bestimmung des Invalidenversicherungsgesetzes (§ 90 III) lautet: „Kommt eine Wahl nicht zustande . . ., so hat solange und soweit dies der Fall ist, die für den Sitz des Organs zuständige untere Verwaltungsbehörde die Vertreter aus der Zahl der Arbeitgeber und Versicherten zu bestimmen.“ Allerdings treffen für diese Bestimmungen des Invalidenversicherungsgesetzes auch andere Verhältnisse zu, insofern als die Beitragspflicht der Arbeitgeber anders geregelt ist als beim Krankenversicherungsgesetze. Eine ähnliche Bestimmung enthält auch das Gewerbegerichtsgesetz (§ 18).

Jedenfalls wird, wenn einmal die Grundsätze des Invalidenversicherungsgesetzes auf das Krankenversicherungsgesetz Anwendung finden sollten (Gleichheit der Beiträge — Gleichheit der Vertreter), die Beseitigung des Ruhens der Arbeitgeberstimmen nicht zu umgehen sein und zu einer behördlichen Benennung in einem solchen Notfalle überzugehen sein.

Abgesehen von der erstmaligen Bestellung der Kassenorgane ist das selbsttätige Einschreiten der Aufsichtsbehörde an zwei gleichwertige Voraussetzungen geknüpft, nämlich an das Nichtzustandekommen des Vorstands bezw. der Generalversammlung oder an die Weigerung dieser Organe ihre gesetzlichen oder statutarischen Vorschriften zu erfüllen (§ 45 Abs. 5 KVG.). Das Nichtzustandekommen setzt voraus, daß dasjenige geschehen ist, was gesetzlich oder statutarisch erforderlich war, um das Zustandekommen zu ermöglichen, daß also die Generalversammlung zur Wahl des Vorstandes einberufen bezw. die Wahl von Vertretern zur Generalversammlung ausgeschrieben war (§§ 34 ff. KVG.); jedoch zu keinem Ergebnis geführt hat. Für diesen Fall tritt dann ebenfalls gemäß § 39 Abs. 1 a. a. O. Ernennung der Mitglieder des Vorstandes usw. durch die Aufsichtsbehörde ein, ebenso wie auch die sonstigen für die erstmalige Bestellung der Kassenorgane geltenden Bestimmungen Anwendung finden.

Diesem Falle, in welchem das Organ zwar bestehen könnte, aber nicht besteht, ist derjenige gleichgestellt, in welchem das Organ zwar besteht, aber den Dienst versagt. Eine einmalige ungesetzliche oder statutenmäßige Beschlußfassung oder eine einfache Unterlassung aus Rechtsirrtum oder Fahrlässigkeit reicht allerdings nach richtiger Ansicht nicht aus, um die Übernahme der Funktionen des betr. Organs durch die Aufsichtsbehörde selbst zu

rechtfertigen.[25]) Eine Verweigerung der Pflichterfüllung ist vielmehr nur dann anzunehmen, wenn das Kassenorgan in einer deutlich erkennbaren Weise die ihm obliegende Tätigkeit verweigert und sich durch sein Verhalten, welches offenbar auf die Dauer berechnet und geeignet ist, die Kasse zu gefährden, in einen ersichtlich bewußten Gegensatz zum Gesetz oder Statut stellt. Auch ein rein passives Verhalten kann in diesem Sinne gedeutet werden, wenngleich von einer Weigerung erst dann gesprochen werden kann, wenn eine vorangegangene Aufforderung der Aufsichtsbehörde ohne Erfolg geblieben ist. Es ist die Ansicht vertreten worden, daß in einem solchen Falle die Anwendung des § 45 Abs. 5 des KVG. gerechtfertigt sei, ohne daß es nötig sei, zuerst den Versuch zu machen, auf dem im Abs. 1 a. a. O. bezeichneten Wege zum Ziele zu gelangen,[26]) da Abs. 5 den Aufsichtsbehörden neben den Zwangsmitteln aus Abs. 1 eine selbständige nicht etwa nur eventuelle Befugnis gebe. Im Hinblick auf die Bestimmungen der MinBekanntm. v. 15. 10. 1892 Ziff. 31 wird aber daran festzuhalten sein, daß von der Befugnis des Abs. 5 erst dann Gebrauch gemacht werden kann, wenn eine Aufforderung an die Kassenorgane erfolglos geblieben „und Ordnungsstrafen gegen die Mitglieder des Kassenvorstandes erfolglos vollstreckt worden sind". Ebenso verhält es sich, wenn eine Verschiedenheit in der Auffassung eines bestimmten Sachverhalts durch das Kassenorgan einerseits und die Aufsichtsbehörde andererseits vorliegt. Eine hierauf begründete Ablehnung eines Verlangens der Aufsichtsbehörde berechtigt die letztere nicht ohne weiteres zu dem einschneidenden Eingriffe in die Selbstverwaltung der Kasse nach § 45 Abs. 5. Die Aufsichtsbehörde wird vielmehr suchen müssen, dem Vorstande gegenüber ihre Auffassung

[25]) Hierzu vgl. Stier-Somlo a. a. O. S. 257.
[26]) vgl. Arb.-Vers. Bd. 15 S. 21 ff.

nach Abs. 1 durchzusetzen. Erst wenn die so erlassene Verfügung durch Ablauf der Rechtsmittelfrist oder durch Zurückweisung der Beschwerde unanfechtbar geworden ist, und der Vorstand weiter auf seiner Ablehnung beharrt, wird eine Verweigerung im Sinne des Abs. 5 für gegeben zu erachten sein; außerdem auch wohl schon vorher, wenn nach dem Ermessen der Behörde die vorzunehmende Handlung nicht ohne Nachteil für das allgemeine Wohl aufgeschoben werden darf.

Auch positive Maßregeln der Kassenverwaltung berechtigen unter Umständen die Aufsichtsbehörde zum Einschreiten nach § 45 Abs. 5 KVG. Ein solches wird z. B. als zulässig zu erachten sein gegen einen auf Parteirücksichten zurückzuführenden Beschluß, während der ganzen Dauer des auf einen Werktag fallenden 1. Mai die Kassenstellen geschlossen zu halten.[27])

Sind die gedachten Voraussetzungen gegeben, so kann die Aufsichtsbehörde, vorausgesetzt, daß die Funktionen des betr. Organs nicht in gesetzlich oder statutarisch zulässiger Weise von einem anderen Verbandsorgan versehen werden können, den ganzen Geschäftskreis der in Frage kommenden Organe selbst übernehmen bezw. soferne sich die Weigerung nur auf einzelne Funktionen bezieht, nur diese. Mag nun die Aufsichtsbehörde die gesamten Befugnisse und Obliegenheiten des betr. Organs ausüben, oder sich darauf beschränken, eine bestimmte in Frage stehende Kassenangelegenheit oder einen bestimmten Kreis von Angelegenheiten an Stelle des fehlenden oder des ungehorsamen Kassenorgans zu übernehmen, so erhält sie damit stets die sämtlichen in Betracht kommenden Befugnisse des durch ihr Einschreiten ausgeschalteten Organs nach innen wie nach außen, so auch die Legitimation zur Vertretung der Kasse in einem Rechtsstreite an Stelle des

---

[27]) vgl. Stier-Somlo a. a. O. S. 257 Anm. 51.

Vorstands. Eine Nachprüfung dieser Legitimation bezw. der Frage, ob die Übernahme mit oder ohne Grund erfolgt ist, findet im allgemeinen nicht statt. Hierüber ist nur im Falle der Anfechtung nach Abs. 6 von der dazu berufenen Behörde zu entscheiden. Soweit die Selbstübernahme reicht, muß aber auch die übernehmende Behörde in denjenigen Zweckmäßigkeits- und Ermessensfragen für kompetent gelten, ohne welche der betr. Verwaltungszweig oder die betr. Funktion nicht ausgeübt werden kann.

Zu den Obliegenheiten, deren Erfüllung nicht ohne die Folge des § 45 Abs. 5 verweigert werden kann, gehört auch die Beseitigung von gesetzwidrigen Vorschriften aus dem Statut. Ebenso wie es in dem Rechte der Selbstübernahme enthalten ist, gesetzwidrige Vorschriften aus dem Statut zu entfernen und rechtswidrige Beschlüsse außer Kraft zu setzen, liegt darin auch die Befugnis, an Stelle der berufenen Organe unter Berücksichtigung der Zweckmäßigkeitsfrage rechtlich notwendige Beschlüsse zu fassen und dementsprechende Vorschriften in das Statut aufzunehmen. Ein Fall dieser Art, der im Gesetze auch ausdrücklich hervorgehoben ist, ist gemäß § 48a KVG. dann gegeben, wenn Kassenstatuten, welche den gesetzlichen Anforderungen nicht entsprachen, infolge eines Irrtums der in Betracht kommenden Behörde genehmigt worden sind. Bei einer solchen Sachlage hat die höhere Verwaltungsbehörde zunächst die erforderliche Abänderung anzuordnen. Unterläßt die Vertretung der Kasse die endgültig angeordnete Abänderung zu beschließen, so hat die höhere Verwaltungsbehörde die Beschlußfassung anzuordnen und, falls dieser Anordnung keine Folge gegeben wird, ihrerseits die erforderliche Abänderung des Kassenstatuts von Amts wegen nach eigenem freien Ermessen zu fassen und zu vollziehen. Dasselbe gilt auch, wenn die Vertretung der Kasse es unterläßt,

diejenigen Abänderungen des Kassenstatuts zu beschließen, welche durch endgültige auf Grund §§ 18a, 43a, 47 Abs. 6 KVG. erlassene Anordnungen erfordert werden.

Auf denselben Grundsätzen wie § 48a KVG. beruht auch die den Aufsichtsbehörden in §§ 39 II GUVG., 14 BUVG., 39 SUVG. und 72 III IVG. eingeräumte Befugnis. Wenn es der Genossenschaftsversammlung bezw. im Gebiete des Invalidenversicherungsgesetzes dem aus Vertretern der Arbeiter und Arbeitgeber zusammengesetzten Ausschusse nicht gelingt, ein allen Erfordernissen entsprechendes, der Genehmigung fähiges Statut zu schaffen, so hat äußerstenfalls das Reichs- bezw. Landesversicherungsamt von sich aus ein solches zu erlassen und den Genossenschaften bezw. den Versicherungsanstalten zu oktroyieren. Diese Befugnis der Aufsichtsbehörden, selbst ein Statut zu schaffen, beruht ebenso wie das denselben durch § 194 Abs. 2 IVG. erteilte Recht, die nach dem Invalidenversicherungsgesetz an den Statuten der Versicherungsanstalten oder der auf Grund des Gesetzes vom 22. 6. 1889 §§ 5—7 (nunmehr §§ 8—10 IVG.) zugelassenen besonderen Kasseneinrichtungen erforderlichen Änderungen zu vollziehen, soweit sie nicht rechtzeitig beschlossen sind, auf der Erwägung, daß das Vorhandensein eines dem Gesetze entsprechenden Statuts die rechtlich notwendige Grundlage der Verbandsorganisation und damit auch die Voraussetzung für die Durchführung des Gesetzes ist. Ähnlich wie mit der Aufstellung des Statuts verhält es sich im Bereiche der Unfallversicherungsgesetze mit der Aufstellung des Gefahrentarifs, der für alle Berufsgenossenschaften mit Ausnahme der land- und forstwirtschaftlichen sowie der Seeberufsgenossenschaft gesetzlich vorgeschrieben ist. Wenn die mit der Aufstellung dieses Tarifs betrauten Organe der Genossenschaft sich weigern, denselben rechtzeitig aufzustellen, oder dem aufgestellten Tarife die erforderliche Genehmigung definitiv versagt wird,

so hat das Reichs- bezw. das Landesversicherungsamt kraft Gesetzes die Befugnis, nach Anhörung der mit der Aufstellung betrauten Organe der Genossenschaft den Tarif selbst festzusetzen (§§ 49 Abs. 3 GUVG., 52 Abs. 4 LUVG., 14 BUVG.).

Abgesehen von den eben erwähnten Fällen eines selbständigen Eingreifens der Aufsichtsbehörde in die inneren Angelegenheiten der Berufsgenossenschaften stehen im Gebiete der Unfallversicherungsgesetze dem Reichs- bezw. den Landesversicherungsämtern auch aufsichtliche Befugnisse in ähnlichem Umfange zu, wie sie im § 45 Abs. 5 KVG. den dort in Betracht kommenden Aufsichtsbehörden eingeräumt sind. So haben auch die genannten Behörden gemäß §§ 46 GUVG., 48 LUVG.,[28]) 14 BUVG., 46 SUVG. das Recht und die Pflicht, falls die Wahl der gesetzlichen Organe der Genossenschaft nicht zustande kommt oder die Gewählten die Erfüllung ihrer gesetzlichen oder statutarischen Obliegenheiten verweigern, solange und soweit dies der Fall ist, diese Obliegenheiten auf Kosten der Genossenschaften wahrzunehmen oder wahrnehmen zu lassen. Gesetzliche Organe sind nicht bloß die Genossenschaftsvorstände und Genossenschaftsversammlungen, welche das Gesetz obligatorisch vorschreibt, sondern auch die auf Grund dieses Gesetzes fakultativ durch Statut einzurichtenden Organe (Sektionsvorstände § 38, Vertrauensmänner § 38, Ausschüsse §§ 49, 60, Kommissionen § 69, Beauftragte § 69 Abs. 2 GUVG.).[29])

Auch im Invalidenversicherungsgesetze befindet sich eine ähnliche dem § 45 Abs. 5 KVG. entsprechende Vorschrift, welche die „kommissarische

---

[28]) § 48 LUVG. findet in Bayern keine Anwendung. Art. 24 bayr. AG. v. 5. 4. 1888.

[29]) vgl. Woedke, UVG. 5. Aufl. zu § 49.

Selbstübernahme der Funktionen von Vorstand und Ausschuß" vorsieht mit dem Unterschiede, daß gegebenenfalls die genannten Funktionen nicht von der Aufsichtsbehörde, sondern von dem Vorsitzenden des Vorstands wahrzunehmen sind (§ 95 IVG.). Da der Vorsitzende des Vorstandes ein öffentlicher Staats- oder ein kommunaler Beamter ist, erschien es unbedenklich, ihm die nötigen Anordnungen auch für den Fall zu übertragen, daß die Wahl der gesetzlichen Organe der Versicherungsanstalt nicht zustande kommt oder die Gewählten die Erfüllung ihrer Obliegenheiten ausdrücklich oder durch ihr Verhalten verweigern. Das Verhältnis dieser Bestimmung zu der im § 90 Abs. 3 getroffenen, wonach bei allen Anstaltsorganen, „bei welchen Vertreter der Arbeitgeber und der Versicherten mitzuwirken haben dann, wenn eine Wahl nicht zustande kommt oder die Gewählten ihre Dienstleistung verweigern", die untere Aufsichtsbehörde die Vertreter zu ernennen hat, kann auf den ersten Blick zweifelhaft erscheinen. Entgegen der Ansicht Rosins (D. R. d. AV. Bd. 2 S. 338), daß mit Rücksicht auf die ganz allgemein gehaltenen Motive zu § 90 Abs. 3 und die ausdrückliche Änderung des Textes, welche der Eingang von § 95 im Verhältnis zu dem entsprechenden § 61 d. Ges. von 1889 erhalten hat, der § 90 Abs. 3 IVG. unter den ihm eigenen Bedingungen auch auf Vorstand und Ausschuß Anwendung zu finden habe, wird mit Rücksicht auf die Motive zu § 95 IVG. der auch von Gebhardt, Düttmann und Redenbacher a. a. O. vertretenen Ansicht beizutreten sein, daß die Bestimmung des § 90 Abs. 3, abgesehen von den Schiedsgerichtsbeisitzern, sich nur auf die Beisitzer der Rentenstellen und gemäß § 61 IVG. auf die Vertreter bei den unteren Verwaltungsbehörden zu beziehen hat.

Wenn auch diese Funktion der Aufsichtsbehörden, soweit sie die Übernahme der Durchführung rechtlich notwendiger Maßregeln betrifft, keinem Zweifel be-

gegnet, so ist die Frage sehr umstritten, ob die Aufsichtsbehörde an Stelle der Generalversammlung Veränderungen vornehmen darf event. mit Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde (§ 24 KVG.), welche nicht unbedingt durch das Gesetz oder Statut geboten, aber nach Lage der Verhältnisse praktisch angezeigt erscheinen können. Die allgemeine Fassung des § 45 Abs. 5 KVG. und die Abweichung derselben von derjenigen des § 46 GUVG., in welchem neben den „Obliegenheiten" die „Befugnisse" nicht mit erwähnt sind, lassen die Möglichkeit einer derartig weiten Auffassung wenigstens für das Krankenversicherungsgesetz sicher zu. Rosin ist allerdings im Bd. 1 seines Rechts der Arbeiterversicherung S. 712 der Meinung, daß derartig weitgehende Befugnisse in dem Devolutionsrechte nicht enthalten seien, und glaubt daran festhalten zu müssen, daß entsprechend dem allgemeinen Charakter der Staatsaufsicht, welche sich im Rahmen des bestehenden Rechtes zu vollziehen habe, die allgemeine Übernahme der Funktionen einer Generalversammlung die Befugnis nicht mit in sich schließe, aus Zweckmäßigkeitsgründen eine gesetzlich nicht erforderliche, wenn auch zulässige Statutenänderung vorzunehmen oder nach freiem Ermessen Beschlüsse über den Bestand des Verbandes zu fassen. Allein wenn auch derartige Maßregeln in der Tat tief in das Selbstverwaltungsrecht der Kassen einschneiden, so geht eben auch der § 45 Abs. 5 KVG. mit Absicht und mit gutem Grunde über die gewöhnlichen Schranken der Staatsaufsicht hinaus, und es läßt sich aus § 45 Abs. 1 KVG. ein Argument für eine einschränkende Auslegung des Abs. 5 nicht entnehmen. Es ist deshalb unbedenklich der Aufsichtsbehörde, wenn die leitenden Organe der Kasse es nicht verstehen, die dem Interesse ihrer Mitglieder am meisten entsprechenden Maßregeln anzuwenden und diesbezügliche Aufforderungen der Aufsichtsbehörden unberücksichtigt lassen, das Recht zu-

zugestehen, nach pflichtmäßigem Ermessen auch bloß zweckmäßige, durch Gesetz oder Statut nicht gerade gebotene Vorkehrungen zu treffen oder auch gegebenenfalls Beschluß über den Bestand des Verbandes zu fassen, also an Stelle der Generalversammlung die nach § 47 Abs. 2 KVG. erforderliche Zustimmung zum Antrage auf Auflösung der Kasse beim Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen zu erteilen. Denn die Aufsichtsbehörde kann in solchen Fällen alles tun, was der Vorstand bezw. die Generalversammlung der Kasse hätte durchsetzen können. Solche Maßregeln können nach Lage der Verhältnisse durch das wohlverstandene Interesse der Kassenmitglieder, das ja die Aufsichtsbehörde an Stelle der Generalversammlung ebenfalls wahrzunehmen hat, geradezu geboten erscheinen, und es würde eine Lücke in der Gesetzgebung bedeuten, wenn die Aufsichtsbehörden nicht in der Lage wären, die im Interesse der Kassenmitglieder erforderlichen Maßnahmen anzuregen oder selbst anzuordnen.

Ein Fall dieser Art, der gerade in jüngster Zeit viel Veranlassung zur Kritik gegeben hat, betrifft die Frage, ob die Aufsichtsbehörde auch berechtigt ist, an Stelle der Kassenorgane die für die Gewährung einer ausreichenden ärztlichen Hilfe erforderlichen Anordnungen zu treffen, wenn der Kassenvorstand infolge des geschlossenen Widerstands der Ärzteschaft nicht in der Lage ist, eine mit Rücksicht auf die Zahl der Kassenmitglieder genügende Anzahl von Ärzten zu verschaffen. Ob sich der Vorstand nach Lage der konkreten Verhältnisse die gebotene Mühe gegeben hat oder nicht, ist für das Einschreiten der Aufsichtsbehörde nicht von Belang. Dieselbe hat lediglich zu prüfen, ob der Vorstand den Versicherten eine entsprechende Anzahl von Ärzten zur Verfügung stellt oder nicht. Ist diese Frage im Sinne der letzten Alternative zu beantworten, so sind auch die rechtlichen Voraussetzungen für die Befassung der Aufsichts-

behörde mit der Angelegenheit grundsätzlich gegeben. Welche Anordnungen zu treffen die Aufsichtsbehörde dann Veranlassung hat, um die Erfüllung der Ansprüche der Kassenmitglieder zu sichern, hängt von den besonderen Umständen des einzelnen Falles ab.

Wenn nun behauptet worden ist,[30]) daß dann, wenn in seinem solchen Falle die Aufsichtsbehörde an Stelle des Vorstandes mit der Ärzteschaft Verträge abschließe und nicht nur eine bestimmte Anzahl von Ärzten bestelle, sondern die freie Ärztewahl einführe, die Autonomie der Kassen vernichtet sei, und daß solche Anordnungen nicht durch Berufung auf § 45 Abs. 5 gerechtfertigt werden könnten, so kann dieser Ansicht nicht beigetreten werden. Die höhere Verwaltungsbehörde hat es schon auf Grund ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmung[31]) in der Hand, einer schroffen Durchführung des Kassenarztprinzipes entgegenzutreten, insofern sie auf Antrag von mindestens 30 beteiligten Versicherten die Zulassung weiterer Ärzte verfügen kann, wenn durch die Anordnungen der Kasse eine den berechtigten Anforderungen der Versicherten entsprechende Gewährung der gesetzlichen Leistungen nicht gesichert ist. Wird einer solchen Verfügung nicht binnen der gesetzlichen Frist Folge geleistet, so kann die höhere Verwaltungsbehörde die erforderlichen Anordnungen statt der zuständigen Kassenorgane mit verbindlicher Wirkung für die Kasse treffen. Aus dem ganzen Zwecke dieser Vorschrift als einer staatsaufsichtlichen ergibt sich aber, daß die Aufsichtsbehörde von den Zwangsbefugnissen des § 45 Abs. 5 auch dann Gebrauch machen kann, wenn ein Antrag im Sinne des § 56a KVG. nicht vorliegt.[32]) Es beruht deshalb auf einer Verkennung des staatlichen Auf-

[30]) Zu folgendem vgl. Arch. f. öffentl. R. Bd. 19 S. 194 ff.
[31]) §§ 56a, 65 Abs. 3, 72 Abs. 3, 73, 74 KVG.
[32]) vgl. Stier-Somlo a. a. O. S. 278, 35.

sichtsrechts, wenn man in den eben genannten Maßnahmen der Aufsichtsbehörden eine Überschreitung der dem Aufsichtsrechte gezogenen Grenzen erblicken will.

Von denselben Gesichtspunkten ausgehend sind auch noch weitere Fälle zu betrachten. Nach der feststehenden Rechtsprechung des bayrischen Verwaltungsgerichtshofes (Entsch. Bd. XXI, 151, XXIV, 275 ff.) hat zwar in Fällen, in welchen nach Art und Schwere der Krankheit genügende ärztliche Hilfe nur durch einen Spezialarzt oder durch Behandlung und Verpflegung in einem Krankenhause gewährt werden kann, die Versicherungseinrichtung die gesetzliche Pflicht, ihren erkrankten Mitgliedern die erforderliche Behandlung in dieser Form zu gewähren. Im allgemeinen jedoch ist es ständige Übung, daß dem Kranken als solchem kein Recht auf Krankenhauspflege usw. in dem Sinne zusteht, daß seinem diesbezüglichen Wunsche in jedem Falle stattgegeben werden müßte (Entsch. d. VGH. Braunschweig v. 2. 10. 1902; Entsch. d. preuß. OVGH. [R. XV, 312]; Entsch. d. bad. VGH. [R. XVI, 39, XVII, 286, XXIII, 285]). Es steht vielmehr der Versicherungseinrichtung selbst das Wahlrecht zu, wie dieselbe dem Kranken diese ärztliche Hilfe zuteil werden lassen will. Der Vorstand hat hierüber in jedem einzelnen Falle pflichtgemäß zu prüfen und nach Lage der Sache zweckmäßige Entscheidung zu treffen. Wenn nun in einem derartigen Falle, in welchem nach Würdigung der objektiven und subjektiven Verhältnisse zur Erzielung eines nach Lage der Sache bedeutsamen Behandlungserfolges, Vornahme einer Operation oder Unterbringung in ein Krankenhaus bezw. in eine Heilanstalt als unbedingt notwendig erscheinen, der Vorstand aber, sei es mit oder ohne Verschulden, dem Kranken die erforderliche sachgemäße Verpflegung nicht angedeihen läßt, so ist zweifellos ein Anlaß für das Einschreiten der Aufsichtsbehörde gegeben. Denn das öffentliche Interesse erfordert, daß den Versicherten die ihnen

laut Gesetz oder Statut zukommende Fürsorge unbedingt auch so zuteil werde, wie es im Hinblick auf die der Kasse obliegenden öffentlichrechtlichen Verpflichtungen auf sozialpolitischem Gebiete der Zweck und Sinn der betreffenden gesetzlichen Vorschriften verlangt. Deshalb wird man keine Bedenken tragen dürfen, zum Zwecke der Verwirklichung der Mindestleistung dieser Fürsorge äußerstenfalls die Aufsichtsbehörde zu ermächtigen, die erforderlichen Anordnungen selbst zu treffen.

5. Rechtsmittel.

Die den Aufsichtsbehörden zustehenden Befugnisse sind im ganzen betrachtet sehr erhebliche. Es war daher auch notwendig, den etwa von denselben Betroffenen ein Gegengewicht zu geben in der Möglichkeit, die Maßnahmen der Aufsichtsbehörden durch Rechtsmittel anzugreifen.

Entsprechend der besonders großen, durch die Novelle von 1903 noch erweiterten Ausdehnung der Befugnisse der Aufsichtsbehörden im Gebiete des Krankenversicherungsgesetzes haben auch die Rechtsmittel hier eine besondere Ausgestaltung erfahren. Gegen einzelne Maßregeln der Aufsichtsbehörden kommt zunächst in Betracht das für einzelne Fälle durch spezielle Gesetzesbestimmung zugelassene und insbesondere hinsichtlich der Fristen und des Instanzenzuges daselbst auch näher geregelte Rechtsmittel der qualifizierten Beschwerde.[33])

Außerdem ist in einigen Fällen[34]) der Weg der verwaltungsrechtlichen Klage eingeräumt bezw. des Rekurses nach Maßgabe der Vorschriften der

---

[33]) §§ 12 Abs. 5, 13 Abs. 4, 14 Abs. 4, 17 Abs. 3, 33 Abs. 4, 43 Abs. 6, 43a, 47 Abs. 6, 48 Abs. 4, 57b Abs. 2, 67 Abs. 3 u. 68 Abs. 4 KVG.

[34]) §§ 24, 47 Abs. 3 KVG.

Gewerbeordnung §§ 20 und 21. Die Frist beträgt stets 14 Tage von der Zustellung ab gerechnet. Ein Verwaltungsstreitverfahren besteht in Preußen, Bayern, Württemberg, Sachsen, Baden und Hessen.[35])

Die letztgenannten Rechtsmittel haben durch die Novelle vom 25. 5. 1903 eine erhebliche Erweiterung in ihrer Anwendung erfahren, insofern als nach der neuen Bestimmung des § 45 Abs. 6 KVG. nunmehr auch Verfügungen der Aufsichtsbehörde, durch welche gegen Mitglieder des Vorstandes die Strafbefugnis aus § 45 Abs. 1 ausgeübt werden, oder solche, durch welche die Behörde die Geschäfte eines Kassenorgans nach Abs. 5 a. a. O. selbst übernimmt, auf dem in § 24 KVG. bezeichneten Wege angefochten werden können. Die Anfechtung setzt voraus, daß die Anordnung der Aufsichtsbehörde rechtlich nicht begründet ist. Dieselbe muß objektiv eine Verletzung von Rechtsnormen darstellen, und es muß entweder die Kasse oder das Vorstandsmitglied durch die Anordnung in einem Rechte subjektiv verletzt oder mit einer rechtlich nicht begründeten Verbindlichkeit belastet sein. Auf bloße Zweckmäßigkeitserwägungen kann das Anfechtungsrecht aus § 45 Abs. 6 KVG. nicht gestützt werden. Zur Erhebung der verwaltungsrechtlichen Klage ist nicht jedes einzelne Kassenmitglied berechtigt, sondern nur der Vorstand oder Vorstandsmitglieder, wenn sie durch die Anordnung betroffen worden sind, sowie die Generalversammlung, welche ihr Anfechtungsrecht durch besonders bestellte Vertreter ausüben muß.

In Fällen dieser Art der Anfechtung ist darauf Rücksicht zu nehmen, daß unter gewissen Voraussetzungen sich aus inneren Gründen die Unzulässigkeit bezw. die Unmöglichkeit der Anwendung des Rechtsmittels ergeben kann; nämlich dann, wenn bei Übernahme von Funktionen

---

[35]) vgl. Stier-Somlo a. a. O. S. 197 Anm. 28 und Piloty, KVG. § 24 Anm. 9.

an Stelle von Kassenorganen eine Anordnung getroffen wird, die, wenn sie von letzterem ausgegangen wäre, bei der jetzt in Tätigkeit getretenen Aufsichtsbehörde selbst hätte angefochten werden müssen. Verfügt z. B. die Aufsichtsbehörde in Vertretung des Vorstands eine Ordnungsstrafe wegen Verletzung der Bestimmungen über Krankenaufsicht auf Grund § 26a Abs. 2 Ziff. 2a KVG., so findet eine Besschwerde überhaupt nicht statt, weil eine solche nach § 76e KVG. nur wiederum an die Aufsichtsbehörde selbst gehen könnte und deren Entscheidung in diesem Falle endgültig ist. Beschließt die Aufsichtsbehörde in Vertretung der Generalversammlung eine Änderung des Statuts, so ist gleichfalls eine Beschwerde nicht zulässig, weil nach § 24 KVG. der Beschluß der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde bedarf, diese aber schon bei Erwägung der Gesetzlichkeit des Beschlusses nach der formellen wie materiellen Seite die Frage, ob die Voraussetzungen des § 45 Abs. 5 KVG. vorliegen, mit zu prüfen hat.

Aus der Bestimmung des § 45 Abs. 2 KVG. folgt aber nicht, daß andere Verfügungen der Aufsichtsbehörde, insbesondere diejenigen aus Abs. 2 bis 4 a. a. O. schlechthin unanfechtbar seien, vielmehr folgt aus der der höheren Verwaltungsbehörde zustehenden Oberaufsicht, daß diese Behörde immer um Abhilfe gegen Entschließungen der Aufsichtsbehörde angerufen werden kann, soferne nicht für den besonderen Fall ein besonderes Rechtsmittelverfahren durch das Krankenversicherungsgesetz selbst vorgesehen ist. Dies gilt daher auch für Anordnungen aus Abs. 1 oder 5 a. a. O., wenn die in Abs. 6 bestimmten besonderen Voraussetzungen im Streitverfahren nicht gegeben sind, insbesondere, weil nicht die rechtliche Begründung, sondern nur die Angemessenheit der Anordnung, z. B. nur die Höhe einer auf Grund des Abs. 1 festgesetzten Strafe gerügt werden soll. Welche Behörde

im Falle bloßer Beschwerde im Aufsichtswege anzurufen ist, und in welcher Form um ihre Entscheidung nachzusuchen ist, bestimmt das Landesverwaltungsrecht.

Die Beschwerde an die vorgesetzte Behörde ist also neben der Verwaltungsklage stehen geblieben, und es ist deren gleichzeitige Anwendung nicht ausgeschlossen. Ist das Verwaltungsgericht angerufen, ohne daß das Beschwerdevorbingen einen Verstoß gegen eine Rechtsnorm oder eine Verletzung im Sinne des § 45 Abs. 6 KVG. erkennen läßt, so ist die Klage — wie im entgegengesetzten Falle die bei der Aufsichtsbehörde erhobene Beschwerde — ohne sachliche Prüfung als unzulässig abzuweisen. Wenn gleichzeitig Anfechtungsgründe der einen und der anderen Art geltend gemacht werden, so hat sich die angerufene Instanz doch nur auf die Prüfung derjenigen Gründe zu beschränken, für die sie zuständig ist, außerdem hat sie dem Anfechtenden anheimzugeben, sich im übrigen an die zuständige Behörde zu wenden.

Im Gebiete der Unfallversicherung kommen Rechtsmittel gegen Maßnahmen der Aufsichtsbehörden schon mit Rücksicht auf die einfache Organisation der letzteren nur in sehr geringem Umfange zur Anwendung. Die vom Reichsversicherungsamte getroffenen Verfügungen sind regelmäßig unanfechtbar, und nur in einigen im Gesetze besonders angeführten Fällen steht gegen Verfügungen desselben der Weg der Beschwerde zum Bundesrate offen, so z. B. bei der Versagung der Statutgenehmigung nach § 39 GUVG. Außerdem ist das Reichsversicherungsamt selbst Beschwerdeinstanz und übt damit zum Teil auch Rechte der Staatsaufsicht aus (GUG. §§ 47, 49, 59, 62, 102, 116, 124; LUVG. 69; SUVG. 53, 163). Ein Recht der Beschwerde besteht jedoch nicht nur in den ausdrücklich bezeichneten Fällen, sondern auch in allen jenen Fällen, in welchen durch eine beschwerende Verfügung der Berufs-

genossenschaften das Einschreiten der Staatsaufsicht veranlaßt ist, so insbesondere gegen Strafverfügungen der Genossenschaftsvorstände außer in den Fällen der §§ 146 ff. GUVG.

Für das Invalidenversicherungsgesetz gilt bezüglich der Rechtsmittel im allgemeinen dasselbe wie in den Unfallversicherungsgesetzen. Auch hier sind gemäß § 108 Abs. 2 IVG. alle Entscheidungen des Reichsversicherungsamtes endgültig, soweit in diesem Gesetze nicht ein anderes bestimmt ist. Eine ausdrückliche Bestimmung über ein gegen die Entscheidung des Reichsversicherungsamtes zustehendes Rechtsmittel findet sich nur im § 72 Abs. 2 a. a. O. (Beschwerde an den Bundesrat im Falle der Versagung der Genehmigung des Statuts). Durch die Bestimmung, daß die Entscheidungen des Reichsversicherungsamtes endgültig sind, ist also den Trägern der Versicherung wie auch den Versicherten und Arbeitgebern das Recht, eine höhere Instanz dahin anzugehen, ihre Entscheidung an Stelle derjenigen des Reichsversicherungsamtes zu setzen, abgesprochen.

Spezialdruckerei für Dissertationen, Robert Noske, Borna-Leipzig.